Om politimakten och dess begränsningar

Av Erik Sjöholm

1964

Utgiven av Statens Nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer

Om politimakten och dess begränsningar

av Erik Sjöholm
JURIS LICENTIAT

Akademisk avhandling
som med
tillstånd av Juridiska Fakulteten
vid Stockholms universitet
för vinnande av juris doktorsgrad
framställes till offentlig granskning
å lärosalen B Norrtullsgatan 2
lördagen den 5 december 1964
kl. 10 f.m.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552722_0011

Om politimakten och dess begränsningar

Om politimakten och dess begränsningar

Av Erik Sjöholm

Utgiven av
Statens nämnd för utgivande av
förvaltningsrättsliga
publikationer
P. A. Norstedt & Söner Förlag
Stockholm

Akademisk avhandling

Mit einer Zusammenfassung in deutscher Sprache:
Über die Polizeigewalt und ihre Schranken

© BOK- OCH REKLAMTRYCK
STOCKHOLM 1964

Till minnet av mina föräldrar

Förord

Till professorn Ole Westerberg, som med verksamt intresse och stor välvilja följt mina undersökningar och därvid lämnat mig många betydelsefulla råd, är det mig angeläget att här framföra mitt varmaste tack.

I tacksamhetsskuld står jag även till professorn Hans Thornstedt och preceptorn Fritz Kaijser, vilka tagit del av vissa avsnitt av arbetet på manuskriptstadiet och givit mig värdefull hjälp. Ett särskilt tack har jag vidare att uttala till professorn Håkan Strömberg och lagbyråchefen Rune Berggren, vilka i korrektur läst arbetet i dess helhet och gjort ett flertal viktiga påpekanden.

Till alla dem som i övrigt främjat mitt avhandlingsarbete framför jag mitt uppriktiga tack. Särskilt vänder jag mig därvid till befattningshavarna vid Riksdagsbiblioteket för den beredvillighet de städse visat mig, fil. kand. Bo Stenström, som biträtt vid upprättandet av käll- och litteraturförteckningen, och advokaten Ernst Baburger, som till tyska översatt en sammanfattning av avhandlingen.

Det är mig en kär plikt att här hjärtligt tacka mina döttrar, fil. mag. fru Inger Larsson och fru Marianne Vannerus, vilka på olika sätt underlättat och uppmuntrat mitt arbete. Inger tackar jag därjämte för den osparda möda hon nedlagt på korrekturläsning m. m.

Slutligen vill jag framföra mitt varma tack till Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer för det ekonomiska stöd den skänkt mig.

Författningstexter, förarbeten till lagstiftning och litteratur, som blivit tillgängliga för allmänheten efter den 1 september 1964, har jag av tryckeritekniska skäl ej kunnat beakta.

Erik Sjöholm

Innehåll

Förord VII
Förkortningar XIII
Inledning 1

Kap. I. Politibegreppets och politiförvaltningens utveckling 7
A. Utvecklingen på kontinenten 7
B. Utvecklingen i Sverige 16

1. Tiden före 1800-talets mitt s. 16. — Undersökning av politibegreppet i rättsspråket under 1500-talet s. 16. — Politiuppgifterna i 1540 års regementsordning för Västergötland s. 17. — Politibegreppet i 1619 års stadga om städernas administration s. 19. — Politiförvaltningens uppgiftsområde enligt 1635 års landshövdinginstruktion samt enligt 1634 års RF och instruktion för överståthållaren s. 21. — Städernas politiförvaltning s. 22 — Länsmyndigheternas politifunktioner under 1700-talet s. 23. — Termen ekonomi s. 27. — 1776 års reformering av politiförvaltningen i huvudstaden och dess återverkningar på politibegreppets innebörd s. 28. — Termen politi ersättes av uttrycket police s. 33.
2. Tiden efter 1800-talets mitt s. 33. — Termen polis och den polisrättsliga kompetensbestämningen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet s. 34. — Utmönstringen av välfärdspolitin s. 37. — Speciallagstiftningens återverkan på de allmänna polisorganens uppgifter s. 39. — Nuläget s. 41.

Kap. II. Politibegreppet i förevarande arbete 44

I. Avgränsningsspörsmål s. 44. — Inom politins rättsområde s. 45. — Politins avgränsning mot socialrätten s. 48. — Politibegreppets obestämdhet s. 50.
II. Indelningsgrunder s. 53. — Översikt av systematiseringsproblematiken i utländsk och svensk doktrin s. 53. — I avhandlingen tillämpad systematik och motiven därtill s. 55.
III. Systematiseringen av specialpolitins rättsmaterial s. 69. — Verkspoliti s. 78. — Kommunala politiuppgifter s. 79. — Explikativ politi s. 80.

Kap. III. Polisväsendets organisation 81

Nuvarande organisation s. 81. — Organisationen efter förstatligandet s. 84.

Kap. IV. Polisorganens allmänna skyddsobjekt 88

Inledande synpunkter s. 88.
Allmän ordning s. 95. — Skydd mot immissioner s. 99. — Särskilt om den sedliga ordningen s. 104.
Allmän säkerhet s. 107.
Oskrivna normers betydelse för ordnings- och säkerhetsbegreppen s. 109. — Ordningsbegreppets elasticitet s. 110. — Jämförelse med hälsovårdsmyndigheternas generalklausul s. 112.

Kap. V. Offentlighetsrekvisitet 116

Allmänna synpunkter s. 116. — Undersökning av den polisiära generalklausulens allmänrekvisit s. 119. — Jämförelse med offentlighetsrekvisitet i AOSt s. 124. — Offentlighetsbestämningen för ingreppsbefogenheterna enligt 8 § AOSt s. 134. — Spörsmålet om generalklausulen som rättsgrund för skyddande av privata intressen s. 136. — Berättigar generalklausulens offentlighetsrekvisit till ingripande för att säkerställa rättsanspråk av privaträttslig natur? s. 139. — Äga polisorganen ingripa mot fara som den enskilde framkallar för sin egen intressesfär? s. 144. — Begreppet allmän plats i olika författningar s. 152.

Kap. VI. Faremomentet 155

Inledande synpunkter s. 155. — Problemställningen s. 163. Farans beskaffenhet s. 164. — Jämförelse med det straffrättsliga farebegreppet s. 164. — Begränsning av undersökningsobjektet s. 165. — Begreppen konkret och abstrakt fara s. 168. — Faremomentet såsom ingreppsrekvisit s. 169. — Skaderiskens nedre gräns s. 173.
Risken för farans förverkligande s. 181. — Undersökning av spörsmålet vilken grad av sannolikhet för skada som i allmänhet bör fordras för ingripande s. 181.

Kap. VII. Begränsningar enligt de allmänna principerna för den sakliga kompetensfördelningen 189

I. Avgränsningen mot de rättsskipande och exekutiva myndigheternas kompetensområde s. 189. — Spörsmålet om polisens skyldighet att biträda de exekutiva organen vid genomförande av exekutiva förrättningar s. 192. — Räckvidden av handräckningsskyldigheten enligt lands- och stadsfiskalsinstruktionerna s. 193. — Kompetensförhållandet mellan länspolismyndigheten och åklagarverksamheten s. 198.
II. Kompetensförhållandet mellan de polisiära och militära myndigheterna s. 199.
III. Avgränsningen av den polisrättsliga generalklausulens kompetens mot socialrätten och undervisningsväsendet s. 203

samt mot den kommunalrättsliga kompetensen s. 208.

IV. Avgränsningen mot välfärdspolitin s. 211. — Undersökning på grundval av rättspraxis s. 212.

V. Om möjligheten att använda politirättsliga sanktioner som påtryckningsmedel för fullgörande av betalningsanspråk s. 220. — Principen s. 220. — Direkta sanktioner s. 220. — Indirekta s. 221. — Straffsanktionering för erläggande av kommunala avgifter s. 222. — Ang. taxor som avses i 25 § AOSt s. 225. — Om straffpåföljd för underlåtenhet att erlägga parkeringsavgifter som avses i 2 § LKomAvg s. 227 samt avgifter för platsupplåtelse enligt 2 § AOSt s. 229. — Om tillämpningen av straffbestämmelserna i AOSt vid anordnarens uraktlåtenhet att fullgöra föreskriven skyldighet att bekosta polisbevakning vid vissa slag av offentliga tillställningar s. 231. — Möjligheten att använda vite som pådrivningsmedel s. 233. — Fråga i vad mån säkerhetsmedel för fullgörandet av vissa hamnavgifter kan regleras i hamnordning s. 234. —Tvångsmedel för säkerställande av flygplatsavgifter s. 235.

Kap. VIII. Behovs- och proportionalitetsprinciperna . . . 237

Inledande allmänna synpunkter s. 237. — Principerna i lagstiftningen s. 238. — Allmänna synpunkter rörande undersökningen av principernas materiella innebörd s. 240. — Vissa normer för bedömandet av principernas tillämpning s. 240. — Behovsprincipen s. 245. — Erforderlighetsrekvisitet i 5 § LI och i PI s. 245. — Val mellan flera tjänliga medel s. 251.

Proportionalitetsprincipen s. 252. — Allmänna synpunkter s. 252.

Spörsmålet om behovs- och proportionalitetsprincipernas innebörd i katastrofsituationer s. 256. — Räckvidden av statens nödrätt s. 257. — Principernas tillämpning enligt praxis s. 259.

Kap. IX. Inskränkningar på grund av de medborgerliga fri- och rättigheterna och annan lagstiftning 262

A. De medborgerliga fri- och rättigheterna . . . 262

I. Översiktlig framställning av rättigheterna och de begränsningar av politirättslig natur dessa äro underkastade s. 262. — Innebörden och räckvidden av inskränkningarna, allmänt s. 264 — beträffande församlingsfriheten och religionsfriheten s. 267 — tryckfriheten s. 271 — näringsfriheten s. 274 — egendomsfriheten s. 279 samt rätten till personlig frihet och integritet s. 280.

II. Omhändertaganderätten enligt 12 § PI s. 281. — Gemensamma synpunkter rörande tillämpningsområdet s. 282. — Anmaningsprincipen s. 285. — Offentlighetsrekvisitet i 12 §

PI s. 287. — Avgränsningsproblem s. 288. — Tidslängden för omhändertagandet s. 292. — Vissa särskilda avgränsningsfrågor s. 294. — Polisens befogenhet att använda frihetsberövande som tvångsåtgärd i identifieringssyfte s. 298.
III. Några särskilda spörsmål ang. omhändertaganderättens tillämpningsområde s. 300. — Kompetensförhållandet mellan denna befogenhet samt provisoriska administrativa frihetsberövanden s. 301 och straffprocessuella frihetsberövanden s. 302.

B. Begränsningar på grund av specialpolitilagstiftningen 307

Problemställningen s. 307. — Satsen lex specialis legi generali derogat s. 310. — De allmänna förutsättningarna för tillämpligheten av denna sats s. 310. — Undersökning av spörsmålet om AOSt:s inverkan på länsstyrelsens och de lokala polismyndigheternas allmänna ingreppsrätt s. 314. — Motsvarande frågeställning rörande VägtrF och vissa andra specialförfattningar s. 320.

Källor och litteratur 330
Rättsfallsregister 344
Zusammenfassung 347

RÄTTELSER

vilka av tryckeritekniska skäl ej kunnat iakttagas

Sid. 94 rad 10 uppifrån står "ingå", skall vara "ingå i".
Sid. 225 not 15 första raden står "trafik", skall vara "automobiltrafik".
Sid. 226 rad 8 uppifrån står "för", skall vara "för att".
Sid. 303 översta raden står "24 §", skall vara "24 kap.".
Sid. 304 not 8 sista raden står "de", skall vara "det".
Sid. 239 not 51 står "s." 319, skall vara "S." 319.

Förkortningar

Författningar

AOSt	Allmänna ordningsstadgan 14 dec. 1956
Arbetarskyddskungörelsen	KK 6 maj 1949 med föreskrifter ang. tillämpningen av arbetarskyddslagen
Arbetarskyddslagen	Arbetarskyddslag 3 jan. 1949
Atomenergilagen	Lag 1 juni 1956 om rätt att utvinna atomenergi m. m.
AtomskL	Lag 3 juni 1960 om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m. m.
Barnavårdslagen	Lag 29 april 1960 om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag)
Begravningskungörelsen	KK 18 okt. 1963 om begravningsplatser och gravar m. m.
Bevakningskungörelsen	KK 24 maj 1940 ang. tillämpning av lagen 17 maj 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (bevakningskungörelse)
Bevakningslagen	Lag 17 maj 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.
BrL	Brandlag 30 mars 1962
BrSt	K Brandstadga 30 mars 1962
ByL	Byggnadslag 30 juni 1947
Byggnadsminneslagen	Lag 9 dec. 1960 om byggnadsminnen
BySt	K Byggnadsstadga 30 dec. 1959
CivföK	K Civilförsvarskungörelse 27 maj 1960
CivföL	Civilförsvarslag 22 april 1960
Delgivningskungörelsen	KK 10 juli 1947 om delgivning i mål och ärenden vid domstol (delgivningskungörelse)
Djurskyddslagen	Lag 19 maj 1944 om djurskydd
EpiL	Epidemilag 19 juni 1919

EpizooL	Lag 12 april 1935 om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar (epizoolilag)
Fiskeristadgan	K Fiskeristadga 24 sept. 1954
FolkbokföringsF	K Folkbokföringsförordning 28 juni 1946
Församlingsstyrelselagen	Lag 2 juni 1961 om församlingsstyrelse
Förundersökningskungörelsen	K Förundersökningskungörelse 19 dec. 1947
Giftförordningen	KF 14 dec. 1962 om gifter och andra hälsofarliga varor (giftförordning)
Gruvlagen	Gruvlag 3 juni 1938
Gränsövervakningskungörelsen	KK 20 okt. 1944 om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelse)
Hotellstadgan	K Stadga 8 juni 1917 ang. hotell- och pensionatrörelse
Hundskatteförordningen	KF 17 maj 1923 ang. skatt för hundar
Hyresregleringslagen	Lag 19 juni 1942 om hyresreglering m. m.
HSt	K Hälsovårdsstadga 19 dec. 1958
KL	Kommunallag 18 dec. 1953
Landsfiskalsinstruktionen	Landsfiskalsinstruktion 14 dec. 1951
LAS	Lag 14 dec. 1956 om allmänna sammankomster
LAV	Lag 30 juni 1943 om allmänna vägar
Landsfogdeinstruktionen	K instruktion 24 april 1936 för landsfogdarna
LkomAvg	Lag 31 maj 1957 om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.
LivsmSt	Livsmedelsstadga 21 dec. 1951
LI	Länsstyrelseinstruktionen 30 maj 1958
Lotteriförordningen	K lotteriförordning 19 maj 1939
LuftfartsK	K Luftfartskungörelse 24 nov. 1961
LuftfartsL	Luftfartslag 6 juni 1957
Läkemedelsförordningen	Läkemedelsförordning 14 dec. 1962

Lösdrivarlagen	Lag 12 juni 1885 ang. lösdrivares behandling
Naturskyddslagen	Naturskyddslag 21 nov. 1952
Nykterhetsvårdslagen	Lag 27 juli 1954 om nykterhetsvård
NFF	KF 18 juni 1864 ang. utvidgad näringsfrihet
PI	Allmän polisinstruktion
PL	Lag 6 juni 1925 om polisväsendet i riket
Polismyndighetslagen	Lag 15 juni 1944 om vad i allmänhet skall med polismyndighet avses
Polismyndighetslagen 1964	Lag 29 maj 1964 om vad som avses med polismyndighet
PR	Polisreglemente 24 nov. 1961
RusdrycksförsF	Rusdrycksförsäljningsförordning 26 maj 1954
RB	Rättegångsbalken 18 juli 1942
RF	Regeringsformen 6 juni 1809
Sinnessjuklagen	Sinnessjuklag 19 sept. 1929
SjötrF	Sjötrafikförordning 18 maj 1962
SjötrK	KK 25 maj 1962 med särskilda bestämmelser för sjötrafiken
Socialhjälpslagen	Lag 4 jan. 1956 om socialhjälp
Stadsfiskalsinstruktionen	K Instruktion 30 dec. 1947 för stadsfiskalerna
SL	Strafflagen 16 febr. 1864
Stenkolsfyndighetslagen	Lagen 28 maj 1886 ang. stenkolsfyndigheter m. m.
TjRK	Tjänstereglementet för krigsmakten, fastställt 1960
TF	Tryckfrihetsförordningen 5 april 1949
Tuberkulosförordningen	Tuberkulosförordning 31 mars 1939
Uranlagen	Lag 2 dec. 1960 om rätt att undersöka och bearbeta fyndigheter av uranhaltigt mineral m. m. (uranlag)
Utlänningskung.	K utlänningskungörelse 4 juni 1954
Utlänningslagen	Utlänningslag 30 april 1954
VapenF	Vapenförordning 10 juni 1949
VaL	Lag 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
VägtrF	Vägtrafikförordning 28 sept. 1951
ÖlförsF	Ölförsäljningsförordning 26 maj 1954

Övriga förkortningar

Bet.	Betänkande
Cirk.	Cirkulär
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
Instr.	Instruktion
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KB	Konungens befallningshavande
KMt	Kungl. Maj:t
KPr	Kungl. proposition
KRegl	Kungl. reglemente
LU	Lagutskottet
MO	Militieombudsmannen
NAT	Nordisk administrativt tidsskrift
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I
NKT	Nordisk kriminalteknisk tidskrift
RA	Riksarkivet
RegR	Regeringsrätten
RR	Rådhusrätten
Rskr	Riksdagens skrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SvJT	Svensk juristtidning
SOU	Statens offentliga utredningar
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SU	Statsutskottet
UB	Utsökningsbalken i 1734 års lag
Utl.	Utlåtande
ÖÄ	Överståthållarämbetet

Inledning

Förevarande arbete behandlar genomgående den materiella politiförvaltningsrätten. Begreppet politi omfattar i framställningen i huvudsaklig överensstämmelse med gängse systematik den gren av den offentliga förvaltningsverksamheten, som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att med hjälp av statens tvångsmakt avvärja faror som hota detta ordnings- och trygghetstillstånd.[1] Begreppet användes härvid i två bemärkelser, en trängre och en vidare. Den förra omfattar den verksamhet, som åligger de allmänna polisorganen, dvs. de regionala och lokala polismyndigheterna och polispersonalen, enligt generalklausulerna i de för dem gällande instruktionerna. I vidare mening inbegriper politibegreppet även det skydd mot farligheter, som föreligger inom olika grenar av den offentliga förvaltningen och som reglerats genom särskilda författningar. Såsom gemensam beteckning för de olika former av politin, som denna specialreglerade verksamhet omfattar, användes i avhandlingen termen specialpoliti till skillnad från den egentliga politiverksamheten, som går ut på att upprätthålla det allmänna ordnings- och trygghetstillståndet i samhället i gemen.

Min avsikt med detta arbete var från början att försöka lämna en framställning av den materiella politirättens allmänna del i dess helhet. En monografisk bearbetning av detta betydelsefulla rättsområde synes nämligen vara befogad.[2] Frånsett Reuterskiölds grundläggande arbeten, vilka numera i stora delar äro föråldrade,[3] har denna gren av förvaltningsrätten endast i begränsad utsträckning gjorts till föremål för vetenskapliga specialundersökningar. Denna plan har jag emellertid under arbetets gång av olika skäl — främst därför att boken då skulle ha blivit alltför omfattande

[1] Jfr Reuterskiölds definition av politiförvaltning i Politirätt s. 9 ff. och Förvaltningsrätten s. 9 samt Sundberg s. 19.

[2] Även i våra nordiska grannländer synes en monografi över den materiella politirätten saknas.

[3] Jfr nedan kap. II.

och föga djupgående — måst överge. En begränsning av arbetets föremål har därför visat sig nödvändig. Sådana begränsningar äro alltid vanskliga, och detta gäller ej minst förevarande rättsområde, där så många centrala spörsmål äro oreglerade och i litteraturen ej alls eller knapphändigt behandlade. De ämnen jag valt äro sådana, som ur teoretiska och praktiska synpunkter framstått såsom grundläggande när det gäller att bearbeta det överväldigande och föga homogena rättsstoff, som utgör grundvalen för den materiella politirätten. Vidare har jag helt naturligt eftersträvat att till behandling upptaga sådana allmängiltiga spörsmål och rättsföreteelser, som substantiellt och positivrättsligt äga närmare samband med varandra och som kunna skärskådas ur en gemensam synvinkel.

Med utgångspunkt från nu angivna riktlinjer är det främst vissa centrala problem inom politirättens maktlära som ansetts böra undersökas. Vad som — frånsett faremomentet — mer än något annat skiljer politiorganens verksamhet från förvaltningens båda andra huvudgrenar, socialrätten och ekonomiförvaltningen, är arten av den befallnings- och tvångsmakt gentemot medborgarna, varmed politiorganen äro utrustade för att genomföra sina uppgifter, samt det intrång i den enskildes rätt och frihetssfär, som denna maktutövning direkt eller indirekt medför. Frånvaron av en mera fullständig och systematisk legislativ reglering av denna maktverksamhet medför helt naturligt att i praktiken stor osäkerhet råder rörande dess reella innebörd och gränser. Rättsvetenskapen har i viss utsträckning bidragit till att skingra denna rättsovisshet såväl i översiktliga arbeten, vilka behandla förvaltningsrättens allmänna principer, som i monografiska framställningar angående olika rättsinstitut och spörsmål.[4] Många betydelsefulla problem äro dock alltjämt olösta.

[4] Bland åsyftade arbeten må särskilt nämnas Sundberg, Allmän förvaltningsrätt (1955), Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943), Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69) och Föreläsningar i förvaltningsrätt I—III (1937, 2 uppl. 1948 resp. 1949) samt Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (1962). I dessa skrifter behandlas och belyses många viktiga principiella spörsmål rörande den materiella politirätten. Bland monografiska arbeten må framhållas Strömbergs inträngande framställning av den lokala förordningsmakten (1954) och om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare (1949) samt Petréns systematiserande och analyserande avhandling om offentligrättslig användning av våld mot person (1949). Vi-

I förevarande arbete är det huvudsakligen de allmänna begränsningsprinciper som gälla för den politirättsliga maktutövningen som skola undersökas. Dessa äro av såväl statsrättslig som förvaltningsrättslig natur. I denna avhandling är det främst de senare som skola uppmärksammas.

De statsrättsliga begränsningar, som gälla för politimakten, äro huvudsakligen inneslutna i det skydd, varmed RF § 16 omgärdar de där inskrivna medborgerliga fri- och rättigheterna. De inskränkningar, som dessa och övriga medborgerliga rättigheter uppställa för politirättsliga maktutövningen, behandlas i avhandlingen. Den konstitutionella rättsgrunden till den politirättsliga maktutövningen är som bekant att härleda ur de befogenheter, som enligt RF § 4 tillkommer Kungl. Maj:t såsom innehavare av makten att "styra" riket.[5] Inom politins rättsstoff har denna delegationsrätt i stor utsträckning formalrättsligt grundats på stadgandet i RF § 89 om Konungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt.[6] Den metodik, som använts vid utformandet av de politirättsliga bemyndigandena, har i hög grad varierat. Hithörande statsrättsliga spörsmål beröras ej i avhandlingen, då de synts sakna betydelse för de problemställningar som där undersökas.

De primära och mest betydelsefulla av de förvaltningsrättsliga begränsningsprinciperna för den politirättsliga maktutövningen synas främst vara att härleda från den allmänna karaktären och arten av de uppgifter som politiförvaltningen omfattar samt de kompetensnormer som gälla för de olika politiorganen. För att få närmare kännedom därom har det varit nödvändigt att gå igenom alla författningar, som enligt den i avhandlingen tillämpade systematiken hänförts till politiförvaltningens rättsområde. Undersökningen har gett vid handen, att de ur såväl rättsliga som praktiska synpunkter viktigaste av de allmänna begränsningsprin-

dare bör erinras om Fahlbecks grundläggande undersökning om vitesrätten i Förvaltningsrättsliga studier (1938) samt Eeks arbete om administrativa frihetsberövanden (1943), där även spörsmål av politirättslig natur behandlas.

[5] Se härom t. ex. Malmgren, Sveriges grundlagar (1961) s. 7 ff.

[6] Om delegation med stöd av denna paragraf se t. ex. Malmgren, Sveriges författning II (1952) s. 84 ff. och Herlitz, Om lagstiftning s. 244. Jfr även Strömberg s. 11 ff. och i Offentliga anstalter s. 455 ff.

ciperna återfinnas i de instruktioner och andra lagstiftningsakter, som reglera de regionala och lokala polisorganens verksamhet och befogenheter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det har därför ansetts naturligt att låta dessa regleringar bilda utgångspunkten och det huvudsakliga underlaget för undersökningen. Med hänsyn härtill kommer undersökningen till stor del att inriktas på att söka klargöra och belysa politiförvaltningens allmänna uppgifter och kompetens. Härvid kommer bl. a. spörsmålet om innebörden av den för den egentliga politiverksamheten grundläggande, obestämda kompetensbestämningen allmän ordning och säkerhet att närmare undersökas.[7] En ingående undersökning ägnas också åt att utröna innebörden av rekvisitet »allmän» i nämnda generalklausul och det för den politirättsliga maktutövningen konstitutiva faremomentet. Vidare behandlas de för ingreppsrätten grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Till de systematiska problem, som behandlas i arbetet, höra bl. a. indelningsgrunderna beträffande den allmänna politiverksamheten. Att härvid finna det rätta systematiska greppet är icke lätt. Det försök till lösning av svårigheterna som jag stannat för har främst betingats av en önskan att finna en systematik, som ur arbetsmetodiska synpunkter framstått som mest ändamålsenlig för behandlingen av de ämnen, som utgöra avhandlingens huvudföremål.

Politibegreppet är numera icke något positivistiskt begrepp utan blott en teoretisk term med nästan uteslutande systematiserande betydelse. Annorlunda var rättsläget tidigare. Med hänsyn till den stora betydelse, som politibegreppets och politiförvaltningens his-

[7] I svensk och nordisk modern litteratur nöjer man sig genomgående med att i anslutning till den positivrättsliga generalklausulen fastslå, att politins uppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utan att närmare klargöra begreppets materiella innebörd och gränser. Så t. ex. Malmgren, Förvaltningsrätt, Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler, s. 57 f., Andersen s. 96 f., Castberg s. 19, 71, Ståhlberg, Grunddragen av Finlands förvaltningsrätt, Inrikesförvaltningen s. 13, 24 f. samt Merikoski, Lärobok i Finlands offentliga rätt I s. 13, 99. — I den kontinenta politirättsliga doktrinen har politibegreppets materiella innehåll gjorts till föremål för ingående undersökningar främst i systemiserande syfte.

toriska och rättspolitiska utveckling i olika avseenden haft och alltjämt har för den materiella politirätten, har detta ämne ansetts böra ägnas en relativt ingående framställning, varvid även den kontinentala rättsutvecklingen uppmärksammats.

Avhandlingen disponeras i sina huvuddrag på följande sätt. I kap. I lämnas en översiktlig framställning av politibegreppets och politiförvaltningens utveckling. I kap. II behandlas politibegreppet i förevarande arbete. Kap. III innehåller en summarisk översikt av polisorganisationen nu samt efter den av statsmakterna 1962 och 1964 beslutade reformen om polisväsendets förstatligande.[8] I kap. IV beröras polisorganens allmänna skyddsobjekt. I kap. V undersökes offentlighetsrekvisitet i de polisiära generalklausulerna och behandlas några därmed sammanhängande problem. I kap. VI behandlas faremomentet.

I kap. VII beröras de inskränkningar i politimakten som följa av den sakliga konpetensfördelningen. I kap. VIII behandlas behovs- och proportionalitetsprinciperna och de begränsningar dessa innebära. Kap. IX upptager en kortfattad översikt över de medborgerliga fri- och rättigheterna och behandlar de inskränkningar, som dessa uppställa för den politirättsliga maktutövningen. I samma kap. beröres slutligen spörsmålet om den inverkan, som specialregleringarna utöva på de allmänna polisorganens ingreppsrätt.

Någon framställning av de olika slag av tvångsmedel, som stå politiorganen till buds vid genomförandet av den enskildes förpliktelser mot det allmänna, ingår ej i planen för avhandlingen. En ingående undersökning av detta ämne och dess problematik utöver de forskningsresultat, som redan redovisats i den förvaltningsrättsliga litteraturen, skulle ha blivit mycket tidskrävande.

Valet av de spörsmål som upptagits till behandling i avhandlingen torde, liksom undersökningens uppläggning och disposition, kunna diskuteras. Det skulle emellertid glädja mig, om boken kunde tjäna som underlag för fortsatta undersökningar rörande den allmänna politirätten och bliva till hjälp i det praktiska arbetet.

[8] Se KPr:a 1962:148 (SU 183; rskr 387) och 1964:100 (SU 114, rskr 259).

Kap. I
Politibegreppets och politiförvaltningens utveckling

Begreppet »politi» är icke blott en av våra äldsta rättsvetenskapliga termer utan även det begrepp som mer än något annat i rättsspråket använts i vitt skiftande betydelser. Detta har sin huvudsakliga förklaring däri, att politibegreppets utvecklingshistoria hört intimt samman med statens uppkomst och utveckling och att det påverkats av de idéhistoriska åskådningar och andra faktorer, som varit bestämmande för stats- och samhällsutvecklingen.

Ordet »polis» är en modernisering av de hos oss tidigare använda, utifrån lånade termerna »politi» och »police». Termen »politi» (lat. politia = statsförvaltning) går tillbaka till det grekiska ordet p o l i t é i a och synes från början ha ägt nära anknytning till de grekiska stadsstaterna och deras utveckling. Ordet användes redan från början i olika betydelser, såsom en medborgares villkor och rättigheter, stads- och statsförvaltning eller styrelse, administration, regeringskonst och i trängre materiell mening såsom beteckning och uttryck för ett välordnat samhälle, ett gott statsskick; i sistnämnda bemärkelse användes termen av Aristoteles, alltså redan 300 år f. Kr.

A. Utvecklingen på kontinenten

Begreppets upprinnelse på kontinenten hänför sig till dess medeltida stadssamhällen. Det var i dessa samhällen med deras sammanträngda, tätare befolkning och invånarnas speciella verksamhet, livsföring och levnadsförhållanden, som behovet av en särskild administration och rättsskipning tidigast gjorde sig gällande. De uppgifter, som denna organisation hade att tillgodose, voro begränsade och gällde främst de ordnings- och ekonomiska frågor, som hörde samman med handel och andra näringar, vilka voro koncentrerade till de första stadssamhällena. För att tillgodose dessa för stadsinvånarnas gemensamma bästa betydelsefulla angelägenheter utfärdades och tillämpades av städernas egna organ —

främst de tidigt uppkomna näringskorporationerna — föreskrifter rörande ordningen vid handelns utövande såsom iakttagande av rätt mått och vikt, för främjande av näringslivets utveckling, om de enskildas invånarnas inbördes förhållanden och andra gemensamma ordningsfrågor samt angående rättsskipningen. Detta på självförvaltningens grundprincip uppbyggda förvaltningssystem, som utbildades i dessa slutna, individualistiska medeltida samhällen, togs sedermera till förebild av konungarna och furstarna i de statsbildningar, som efter hand uppkommo på den europeiska kontinenten. Såsom gemensam beteckning för de olika uppgifter, som de statliga makthavandena ägnade sig åt, användes i den dåtida statsrättsideologien termen politi.[1]

I enlighet med denna utveckling synes under den tidigare medeltiden termen politi inom rättsvetenskapen merendels ha använts såsom en sammanfattande benämning på all statlig verksamhet med undantag för det kyrkliga livet och dess angelägenheter (res ecclesiae). Politi omfattade således icke endast upprätthållandet av den inre ordningen och säkerheten samt rättsvården utan också skyddet mot yttre fiender, militärväsendet, samt finans- och utrikesärenden. »Jus politiae» ansågs berättiga statsmakten att vidtaga alla åtgärder som kunde främja medborgarnas väl och bästa och att använda alla medel som erfordrades för att tillgodose detta syfte. Staten uppfattades med andra ord som en polisstat med uppgift att reglera samhällslivet i dess helhet och i alla dess skiftande yttringar efter statsnyttans och den allmänna välfärdens principer. Politi och statsförvaltning voro alltså identiska begrepp. Termen politi smälte härigenom samman med och gav namn åt polisstatsidén med den för denna statstyp karakteristiska allmakten.[2]

[1] Till de mest angelägna uppgifterna hörde tryggande av säkerheten på vägar, gator och andra allmänna platser, förhindrande av tiggeri och lösdriveri samt främjande av handel och andra näringar så att undersåtarna själva kunde försörja sig.

[2] Betecknande för polisstaten är Lorens von Stein's karakteristik: »In allem Kleinen gross, gegenüber allem Schwachen stark, immer aber unberufen und ohne Dank das Gute und das Wohl durch seine Zwangsgewalt vollziehend», Die Verwaltungslehre (1866) II s. 12. — Om polisstaten och dess makt se t. ex. K. Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt, I (Marburg 1905).

I nämnda vidsträckta mening började man under 1300-talet i Frankrike använda ordet police, vilket dock även brukades i den tidigare, klassiska bemärkelsen av enbart ordning och säkerhet.

Vid slutet av 1400-talet vann termen politi insteg i den tyska rättsterminologien,[3] och i en polisförordning av år 1530 gjordes den »goda ordningen och politien» för första gången på kontinenten till föremål för en rikslagstiftning, som omfattade hela det tyska riket.[4]

Krigs-, finansärendena och utrikesangelägenheterna kommo — liksom senare rättsskipningen — snart nog att spela en alltmer framträdande roll i den statliga verksamheten och utvecklades till speciella förvaltningsgrenar med egna organ. Härigenom kom politibegreppet att inom rättsvetenskapen begränsas till vad som nu i allmänhet räknas till den inre förvaltningen. I denna mera inskränkta betydelse synes politibegreppet från 1600-talets början ha använts i hela Väst- och Central-Europa. Vilka områden av samhällslivet, som under denna tidsepok hörde till den inre förvaltningen, var emellertid då liksom nu ytterst en politisk fråga, som bestämdes av statsledningarnas ideologiska inställning och deras bedömning av föreliggande samhällsfrågor och sättet för deras lösning. Omfånget av förvaltningens materiella funktionsområden varierade därför helt naturligt högst väsentligt inom de olika statsbildningarna.

Vid slutet av 1600-talet och under början av 1700-talet uppstodo nya idéer om statens uppgifter och dess förhållande till med-

[3] Där synes termen Polizei första gången förekomma 1488 i en landslag, utfärdad av kurfursten Berthold von Mainz; se J. Segall, Geschichte und Strafrecht der Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 och 1577, Strafrechtl. Abhandlungen, Hefte 183 (Breslau 1914), utg. av prof. von Lilienthal.

[4] Under benämningen Polizeiordnung hade man i Tyskland i början av 1500-talet börjat sammanfatta och utfärda tillfälliga lagstadganden, som ansågos nödvändiga för att trygga ordningen och säkerheten men som icke kunde införlivas i det allmänna rättssystemet. Dessa politiförordningar föranleddes av inre oroligheter och ersatte bl. a. den makt att bestraffa förbrytelser mot sedligheten, som tidigare tillkom prästerskapet men som förlorades efter kyrkoreformationen inom de områden, där den kanoniska lagen mist sin giltighet; se härom t. ex. Hans Järta, Valda skrifter, utg. av H. Forssell I (1882) s. 262.

borgarna. Staten ansågs ej längre endast ha till uppgift att avvärja och förebygga faror, som hotade samhället och dess medlemmar, utan den hade också att förbättra och höja folkets ekonomiska och sociala välfärd och kulturella standard. Staten skulle främja handeln och näringarna samt förbättra kommunikationsväsendet, hälso- och sjukvården, fattigvården, undervisningen m. m. Alla dessa nya uppgifter inom den inre förvaltningen, som de förändrade ekonomiska och sociala förhållandena under detta tidsskede framkallade, tillades politin, som sålunda omfattade såväl säkerhets- som social- och kulturpoliti. Dessa uppgifter kunde statsmakten, lika litet som de ursprungliga uppgifterna för samhällsordningens upprätthållande, icke ombesörja utan långtgående ingrepp i medborgarnas fri- och rättigheter. En oinskränkt tvångsmakt tillerkändes också under denna merkantilismens och »lycksalighetens» tidsepok staten och dess förvaltningsorgan.

Samtidigt med denna återgång till den gamla polisstaten med dess oreglerade, godtyckliga allmakt började från 1600-talets slut politibegreppet allt tydligare avgränsas mot jurisdiktionen, det allmänna domstolsväsendet. Såsom justitiesaker började man nämligen vid denna tid rätt allmänt i rättsspråket beteckna endast sådana statsangelägenheter, som avgjordes enligt bestämda generella rättsgrundsatser. Termen politi förbehölls sådana uppgifter, som avgjordes efter en fri, skönsmässig prövning och huvudsakligen ur lämplighetssynpunkt till främjande av statsförvaltningens syften. Några skarpare gränser kring politiförvaltningens funktionsområde uppdrogos dock i allmänhet ej i lagstiftningen. En annan betydelsefull skillnad mellan domstolsväsendet och politiförvaltningen var att rättsskydd saknades gentemot politiorganens ingripanden i den enskildes rättsförhållanden. Klagorätt i nutida bemärkelse förelåg endast i fråga om domstolarnas beslut.[5] Vis-

[5] »In Polizeisachen gibt es keine Appellation» var under polisstatsepoken en gängse princip i den tyska rätten, vari man inlade den meningen, att domstolarna icke hade att befatta sig med politisaker. Betecknande för rättsläget i detta avseende under denna den oinskränkta furstevåldets tid i Preussen är ett dekret år 1713 från Konung Friedrich Wilhelm I, en av de mest energiska företrädarna för polisstaten och dess idéer, vari domstolarna uttryckligen förbjöds att blanda sig i politin; se härom t. ex. Fleiner s. 31 f., Hernritt, Das Verwaltungsverfahren (1932) s. 8 f. och Wolzendorff a.a. s. 54 f.

serligen kunde den som ansåg sin rätt kränkt genom något lokalt förvaltningsorgans åtgärd vända sig till överordnad instans och i sista hand till fursten, men någon rättslig prövning kunde ej ifrågakomma, eftersom fasta rättsnormer saknades och en påtalad rättskränkning alltid kunde avvisas såsom ogrundad under hänvisning till att ingripandet stödde sig på föreskrifter tillkomna för att främja medborgarnas bästa.

Statsmyndigheternas tvångsmakt kulminerade efter mitten av 1600-talet, då enväldet och den därav följande centraliseringen av förvaltningen till konungamakten dominerade i Europa, och medförde långtgående ingrepp i den enskildes frihets- och rättssfär. Häremot vände sig de mäktiga idéströmningar, som satte sin prägel på senare hälften av 1700-talet och som — ehuru de inrymde ett otal olika tankegångar — alla dock syftade mot samma mål: större frihet och större rättssäkerhet åt individen. Denna idépolitik uppbars av de naturrättsliga reformkraven på individens utomstatliga naturliga fri- och rättigheter och påverkade i hög grad såväl de rättsvetenskapliga problemställningarna som det praktiska lagstiftningsarbetet. Man fastslog att statens uppgifter egentligen endast voro två: den allmänna säkerhetens och den allmänna välfärdens främjande, och blott den förstnämnda ansågs böra tillhöra politin. Intrång i individens frihet och rätt fick endast ifrågakomma, då detta befanns nödvändigt för rättssäkerhetens upprätthållande. Medborgarnas välfärd ansågs nämligen kunna främjas utan att tvångsmedel behövde användas. Därjämte hävdades, att den exekutiva makten icke såsom dittills fick användas efter gottfinnande utan endast enligt bestämda, i lag fastställda regler och att intrång i individens rätt och handlingsfrihet blott fick ske, då detta var i lag uttryckligen medgivet. Dessa principer för statsmaktens gränser firade sina största framgångar i den franska revolutionens rättighetsförklaring år 1789. Det blev också i Frankrike, som denna begränsning av politins funktionsområde och maktbefogenheter först genomfördes konstitutionellt, legislativt och organisatoriskt.[6]

[6] De grundläggande bestämmelserna om politins allmänna uppgifter infördes i den ännu gällande författningen av den 22 dec. 1789, där det fastställdes att politin har att sörja för allmänna sundheten, säkerheten och

Denna utveckling av politibegreppet såsom uteslutande säkerhetspolis främjades i Tyskland i särskild grad av den framstående statsrättsläraren Johann Stephan Pütter, som i sitt år 1770 publicerade arbete Institutionens juris publici Germanici (§ 331) framhöll, att det avgörande kriteriet på politins väsen och funktioner var att den hade att avvärja faror och att välfärdsfrämjande ej tillhörde politibegreppet.[7]

Pütters lärosatser om politins begränsning till fareavvärjande verksamhet godtogos snart nog allmänt i Tyskland icke endast av

ordningen (»Les administrations départementales sont chargées du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques»). De ledande grundsatserna för polisens generella maktbefogenheter kommo till uttryck i rättighetsförklaringen den 4—6 okt. 1789, främst dess 4 och 5 punkter. Där proklameras: »La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas». Dessa grundsatser äro alltjämt bestämmande för den franska politirätten; se nedan s. 15.

Organisatoriskt tog sig denna principiella förändring angående politins funktionsområde uttryck bl. a. däri, att inom den lokala polisförvaltningen en särskild säkerhetspolis, la police judiciaire, inrättades för den brottsbekämpande verksamheten. Sådana polisenheter organiserades främst i städerna för att skydda invånarna mot brottsliga angrepp särskilt på nätterna. Härav det statsideologiska begreppet »nattväktarstaten». Övriga politiangelägenheter tillades den administrativa polisen, la police administrative. Samtidigt förstärktes de lokala poliskårerna kraftigt, ej minst poliskåren i Paris, som inrättats redan år 1667 och som kom att tjäna som förebild när under 1700-talet och början av 1800-talet polisväsendet i städerna på hela den europeiska kontinenten samt hos oss och våra nordiska grannländer reorganiserades efter moderna principer. Se härom nedan s. 29. Det bör tilläggas, att Paris redan under 1200-talet hade egen polisorganisation, som i motsats till andra kontinentala städers på kommunal grund uppbyggda polisväsen var helt statlig och som utövade den kungliga makten och kontrollen över ordningen i staden (le Gue Royal). Ang. den nuvarande polisorganisationen i Frankrike, se bl. a. Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif (2 uppl. 1957) s. 519 ff. och Rolland, Précis de droit administratif (9 uppl. 1947) s. 396 ff. En sammanfattande översikt av den franska polisen finns bl. a. i »Die Polizei und ihre Aufgaben», Ruhrländische Verlagsgesellschaft, Essen 1957, s. 91 ff.

[7] »Ea supremae potestatis pars, qua exercetur cura advertendi mala futura in statu rei publicae interno in commune metuenda dicitur ius politiae. Promovendae salutis cura proprie non est politiae.»

rättsvetenskapens målsmän utan även i den positiva rätten.[8] Redan år 1794 infördes sålunda hans politibegrepp i allmänna landsrätten i Preussen.[9] Även i de övriga tyska staterna och på kontinenten i övrigt gick utvecklingen efter hand i samma riktning.[10]

Såväl i lagstiftningen som i doktrinen började man under 1800-talet allmänt skilja mellan statens tvångsverksamhet för ordningens och säkerhetens upprätthållande i den ursprungliga klassiska meningen och statens social- och kulturbetonade, tvångsfria verksamhet. Parallellt med denna principiella tudelning av statsförvaltningens funktionsområden gick kravet på bestämda rättsskyddsgarantier gentemot förvaltningsorganens maktanvändning. Ingripande med tvång i medborgarnas rätts- och frihetssfär fick icke ske utan stöd av lag. Denna utveckling från polisstaten hän mot den borgerliga rättsstaten genomfördes under senare delen av 1800-talet allmänt på hela den europeiska kontinenten och återverkade givetvis i alldeles särskilt hög grad på utformningen av de grundläggande rättsreglerna för politimakten och dess räckvidd.[11]

Den ovannämnda begränsningen av det materiella politibegreppet till fareavvärjande verksamhet har sedermera blivit bestående i alla länder på den europeiska kontinenten och har där efter hand även uttryckligen inskrivits i den positiva rätten. Vad Tyskland beträffar fastslås sålunda i en för samtliga preussiska stater

[8] Denna utveckling påverkades och påskyndades i hög grad av bl. a. Lorenz von Stein, som i sin förvaltningslära byggde vidare på Pütters lärosatser, och särskilt hans betonande av avvärjande av fara såsom det grundväsentliga elementet i politibegreppet. Von Stein definierade begreppet politi såsom den »organisierten Kampf gegen die Gefahr» och underströk att avlägsnande av faror var icke blott politins viktigaste utan dess enda uppgift; se von Stein, Verwaltungslehre Polizeirecht (1867) s. 3 och Handbuch der Verwaltungslehre I (1887) s. 213.

[9] I lagtexten erhöll denna tes följande utformning: »Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey», § 10 del II, titel 17, ALR.

[10] I Österrike inskrevs en liknande legaldefinition rörande politins allmänna kompetens i en förordning av den 20 april 1854; jfr t. ex. L. Werner i Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1948, Band I s. 172 ff. och där anmärkt litteratur.

[11] Jfr P. Andersen, Om ugyldige Forvaltningsakter (1924) s. 228 ff.

den 1 juni 1931 utfärdad gemensam lag — Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz — att polisorganens uppgift är att »im Rahmen der geltenden Gesetze die nach plichtmässigem Ermessen notwendigen Massnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird» (14 §). Denna lagstiftning, som innehåller en fullständig reglering av den allmänna polisrätten såväl formal- som materiellträttsligt, gäller numera till sina huvudgrunder i hela Tyskland ävensom i förbundsrepubliken.[12]

Även i Österrike och Schweiz äro såväl de centrala som de lokala polismyndigheternas allmänna uppgifter positivrättsligt utformade på enahanda sätt som i Tyskland, och även i fråga om deras maktbefogenheter synas i allt väsentligt samma rättsgrundsatser gälla som i den tyska rätten.[13]

I Frankrike, som saknar en kodifiering av den allmänna polisrätten, gäller i allt väsentligt samma generella grundsatser som i tysk rätt. Rättsunderlaget för politiorganens kompetensområde och maktbefogenheter består där — liksom i Tyskland och på den europeiska kontinenten över huvud — av generalfullmakter av

[12] Lagen innefattar en kodifiering av de för polisverksamheten grundläggande rättsgrundsatser, som under lång tid på sedvanerättslig väg utbildats inom den lokala politiförvaltningen i Preussen och vilka besvärsvägen prövats och godkänts av de högsta rättsinstanserna. Dessa principer blevo sedermera i rättspraxis och doktrinen erkända även i andra delar i Tyskland och införlivades efter hand i den positiva rätten. Det förtjänar påpekas, att 1931 års polislag torde vara den enda lagstiftning i Västeuropa, som innehåller en fullständig enhetlig reglering av enbart polisorganens funktioner, befogenheter m. m. Som en viss motsvarighet till denna lagstiftning kan nämnas den i Thüringen gällande Landesverwaltungsordnung av den 10 juni 1926, som även innehåller en ganska ingående reglering av polisverksamheten, materiellt- såväl som formalrättsligt. Se härom t. ex. Drews-Wacke s. 14 ff. jämte där åberopad litteratur.

[13] Om den materiella innebörden av politibegreppet i Österrike och Schweiz se t. ex. Antionelli, Allgemeines Verwaltungsrecht (Wien 1954) s. 227 ff., Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht (Wien 1927) s. 241 ff. resp. Fleiner s. 385 ff., H. E. Voigt, Der liberale Polizeibegriff m. m. Diss. (Zürich 1945) s. 25 ff., H. Müller, Über Präventivpolizei, Diss. (Zürich 1937) s. 66 f. och där åberopade arbeten samt Martin Müller, Die Entwicklung der schweizerischen Bundespolizei und ihre heutige Organisation (Aarau 1949).

huvudsakligen samma materiellträttsliga innebörd som enligt den tyska rätten. Även den legala utformningen av dessa generalklausuler är väsentligen densamma som i Tyskland. Enligt gällande författningsbestämmelser ha sålunda de centrala och regionala såväl som de lokala polismyndigheterna i Frankrike till uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen, säkerheten och sundheten (le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques).[14]

Till sist må — ehuru denna översikt ej omfattar de anglosaxiska länderna — här framhållas, att varken England eller USA har någon motsvarighet till de rättsskapande generalfullmakter, som den positiva rätten på den europeiska kontinenten genomgående upptager för polisorganens verksamhet. De allmänna polismyndigheternas huvudfunktion är dock i dessa länder i stort sett densamma som i Västeuropa och avser alltså upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.[15]

[14] De praktiskt viktigaste författningsbestämmelserna om det franska politibegreppet återfinnas dels i den ovan i not 6 s. 11 omnämnda lagen den 22 dec. 1789, som reglerar de administrativa regionala polismyndigheternas kompetens, dels i lagen den 5 april 1884. I artikel 97 sistnämnda lag, som behandlar lokalpolisens uppgifter, bestämmes dess kompetens på följande sätt: La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Den reella innebörden av denna generalklausul konkretiseras närmare i stadgandets fortsättning genom uppräkning av de praktiskt viktigaste av polisens skyddsobjekt. Se härom t. ex. Laubadère a.a. s. 523 och K. Wolzendorff, Archiv für Off. Recht 1909 s. 327 ff. Även den franska strafflagen — Code des délits et de peines av år 1795 — innehåller en legaldefinition av polisens funktioner av samma innebörd: La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété la sûreté individuelle.

[15] I tjänsteföreskrifterna för de lokala polisinstitutionerna i England heter det sålunda att polisen har att bevara freden — preserve the King's peace — samt att skydda liv och egendom. På enahanda sätt beskrives polisens allmänna uppgift i instruktionerna för polisorganisationerna i olika stater och städer i USA. — Om rättsunderlaget för polisorganens allmänna maktbefogenheter och deras räckvidd i England och USA se t. ex. Der Polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte av E. Kaufmann m. fl. jämte där åberopad litteratur (Frankfurt am Main 1951) s. 198 ff., 228 ff. Ang. det engelska polisväsendets allmänna organisation, uppgifter, befogenheter m. m. kan hänvisas till en översikt av förf. i stencil, upprättad 1946 efter en studieresa till England, företagen av en delegation av polisinstruktionsutredningen (SOU 1947:45); jfr även SOU 1952:30 s. 303 ff. Beträffande det amerikanska polisväsendet se t. ex. O. W. Wilson, Police administration (New York och London 1950). — Jfr nedan s. 52 not 16.

B. Utvecklingen i Sverige

Tiden före 1800-talets mitt

En liknande utveckling har politibegreppet undergått i Sverige och i våra nordiska grannländer. De polisstatstendenser, som tidvis framträdde i vårt land, medförde dock icke några genomgripande förändringar i den stats- och förvaltningsrättsliga utvecklingen. Utvecklingen mot rättsstaten i dess nutida demokratiska bemärkelse har i stort sett fortgått relativt omärkligt och successivt i takt med den samhälleliga utvecklingen och efter väsentligen andra linjer än på den europeiska kontinenten. Särskilt bör härvid framhållas den stora roll, som den kommunala självstyrelsen under vår samhällsordnings historiska utveckling spelat inom förvaltningens olika grenar och ej minst inom politins rättsområden.[1]

I Sverige synes i rättsspråket termen politi först förekomma i en skrivelse av den 1 augusti 1538 från Gustav Vasa till mäster

[1] Liksom på kontinenten byggde sålunda den administrativa lagstiftande och exekutiva makt, som konungarna utövade i våra första städer, på det rättssystem, som på sedvanerättens grund utbildats där av städernas egna organ och korporationer. Men i motsats till rättsutvecklingen på kontinenten — och även i Danmark och Norge — förmådde de polisstatstendenser, som i vårt land framträdde under den absoluta konungadömets tid, ej med någon varaktig framgång hävda sig gentemot den urgamla kommunala självstyrelsens grundidéer och särskilt kunde de ej undanröja den djupt rotade uppfattningen om städernas rättsliga autonomi. Karakteristiskt härför är bl. a. den relativt självständiga lagstiftningsmakt inom politins område, som i städerna tidigt tillkom deras styrande organ och alltjämt består. — Om detta ämne se särskilt Herlitz, Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria, StvT 1921 s. 65 ff., 137, 143 ff. och där åberopad litteratur samt hans arbeten Stadsförvaltning s. 441 ff. och Självstyrelsen i svenskt samhällsliv (1934), ävensom specialarbetena av C. T. Odhner, Bidrag till svenska städernas och borgareståndets historia före 1633 (1860) och Bidrag till svenska stadsförfattningens historia (1861), T. Nothin, Städernas skyldigheter och rättigheter i förhållande till statens (1922), R. Gullstrand, Bidrag till den svenska självstyrelsens historia under 1600-talet (1923) och K. H. Johansson, Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862 (1937). — Herlitz's nämnda uppsats i StvT är särskilt intressant genom att den belyser den stora betydelse som den urgamla självstyrelsen i härad — häradstinget och häradsrätten — och lagsagor hade ända fram till 1800-talets mitt icke endast såsom dömande organ utan också såsom politi- och annan förvaltningsmyndighet och den självständighet denna häradsförvaltningsform förmådde att bevara gentemot regeringsmakten.

Nils Månson om bl. a. orsakerna »varför ännu icke ett universitet vore upprättat i Sverige».[2] I denna skrivelse framhålles hur »shröpelig handell och Politia på ferde är». Två år senare möter oss samma term i den bekanta regementsordningen för Västergötland (med Dalsland), som författades av Gustaf Vasas från Tyskland införskaffade kansler Conrad von Pyhy.[3] I ingressen till detta betydelsefulla aktstycke, som innebar en efter tyska förebilder genomgripande reformering av det lokala förvaltningssystemet efter framsynta, moderna principer, understrykes nödvändigheten av att här i riket skapas »frid, lag och rätt och en god ordinantia eller politia», och framhålles att detta kan ske »allenast genom ett gott kristerligt och höglovligt regemente, frid, rättvisa, goda ordinantier och politier, uppå vilka allt verdz våld, kejsardömen och konungariken funderas och fast begrundade stå eller eljest falla måste».[4] Ordet politia synes här användas i samma betydelse

[2] Skrivelsen är intagen i G.I. Reg. XII s. 77 f.

[3] Tidigare har ansetts, att ordet politi hos oss i författningsspråket först förekommit i denna författning; se Thulin, Konungens ekonomiska lagstiftning (1890) s. 188. — Huruvida Pyhy även medverkat vid avfattningen av den ovan nämnda skrivelsen den 1 aug. 1538 till mäster Nils Månsson torde vara oklart, men det torde vara sannolikt. När Pyhy inträdde i Gustaf Vasas tjänst torde ej vara klarlagt men han synes enligt ett brevkoncept av den 4 juni 1538, undertecknat av honom och Sten Eriksson, åtminstone då ha varit i konungens tjänst; se härom G.I. Reg. XII s. 121.

[4] Ordet »politier» torde här brukas i betydelsen av regler, föreskrifter om ifrågavarande förvaltningsverksamhet. I samma bemärkelse användes termen »politier» i Sveriges Rikes råds och ständers förklaring den 23 januari 1547 till in- och utlandet angående f. d. konung Christians tyranni och afsättning m. m.: »Politiers ödeläggelse och utrotning — och eljest uti godh fridh, låflige och nyttige Ordninger. Politier, Lagh och Rätt, (wåre Frijheter och Privilegier oförkränckte) regeret, beskyddet och förswaret». G.I. Reg. XVIII s. 243, 286.

Regementsordningen utgöres av dels en förvaltningsinstruktion, dels en rättegångsordning. Enligt den förra skulle styrelsen i Västergötland tillkomma ett kollegialt sammansatt regementsråd med en ståthållare i spetsen. Rådets främsta uppgift skulle vara att främja »goda policier». Häri ingick även att övervaka efterlevnaden av gällande föreskrifter rörande handeln och annan näringsutövning, landsköpsförbudet, nyttjande av rätt mått och vikt, tillsyn över lösdrivare, utlänningar m. m. Den omedelbara övervakningen av dessa och andra föreskrifter för ordningens och säkerhetens upprätthållande skulle tillkomma en »umridende rote» med en »ridtmästare» som chef. Denna polisvakt, vilken kan betecknas som föregångare till den i slutet av 1800-talet på landsbygden organiserade ridande polisen,

som i dåtida tyska förvaltningsföreskrifter eller liktydigt med den allmänna ordningen och rättssäkerheten.

I samma bemärkelse återkommer termen politi i ett av Erik XIV år 1563 utfärdat plakat om »en god politie m. m.» Här talas om att denne skulle vinnlägga sig om att »en god politie och skickligt regemente hålles och handhaves måtte allestädes».[5] Ordet förekommer härefter under 1600-talet och förra hälften av 1700-talet allt oftare i författningsspråket men med varierande betydelse. Stundom betecknar termen endast ordning i största allmänhet, varvid man ofta möter sammanställningen »ordning och politi», i andra fall åter användes den i en mera vidsträckt betydelse och betecknande icke enbart upprätthållande av ordning och säkerhet utan den inre förvaltningen över huvud, inbegripande alltså även rättsskipningen, den allmänna hushållningen och finansväsendet samt vad som från samhällets sida vid denna tid

skulle fungera som säkerhets- och gränspolis; se Hans Järta a.a. s. 262 f. Rättegångsordningen, som gällde för såväl förvaltningsärenden som brottssaker, uppdrog allmänna, rationella regler för målens handläggning och avgörande m. m.; bl. a. skulle proceduren i mindre rättssaker vara muntlig och målen skulle avgöras utan tidsutdräkt. Den nya förvaltningsorganisationen för Västergötland, som avsågs skola införas även i andra landskap, blev emellertid kortlivad; den upphörde i slutet av år 1552. Regementsordningen är intagen bl. a. i Stiernman, Riksdagsbeslut 1, s. 137. Se härom vidare t. ex. Sörndal s. 6 ff.

Det kan påpekas, att långt före regementsordningen för Västergötland hos oss funnos lagar och stadgar med enahanda syfte, som denna stadga. Redan i våra första medeltida köpstäder tillsattes sålunda särskilda ordningsmän för ombesörjande av de gemensamma angelägenheter, som hörde samman med det kommersiella livet där.

[5] I förordningen inskärpes bl. a. vikten av att såväl »högmålssaker, såsom Gudshädelse, förräderi, mord, uppenbart hor, våldtäkt, tidelag med oskäliga kreatur», som bötessaker bliva enligt gällande rättsregler rannsakade och dömda. Dylika uppenbara illgärningsmän skola icke utan livsstraff undkomma, »emedan människan plägar mångahanda uppåkomma för dessa synders skull både med pestilentie, hunger, dyr tid och annan vedermöda, så att det ofta händer ett helt Kongerike för en människas överträdelse måste umgälla och lida straff, varför det är av nöden att förekomma Guds vrede att sådana uppenbara illgärningsmän icke förskonas för penningars skull». — En av våra historiskt mera kända personer, som på detta sätt köpte sig fri från straff, var Nils Dacke, som år 1539 för en lösensumma av 200 danska mark — ett på den tiden betydande belopp — undslapp straff för dråpet på ridfogden Inge Arvidsson; se härom Hafström, Nils Dacke före Dackefejden i Personhistorisk Tidskr. 1928 s. 57 ff.

gjordes för att främja det materiella och andliga framåtskridandet och medborgarnas bästa.

I denna betydelse möter oss begreppet politi bl. a. i 1619 års stadga angående städernas administration[6] samt i instruktioner och reglementen för landshövdingar och andra lokala förvaltningsmyndigheter. I instruktionerna för ståthållarna och fogdarna i början av 1600-talet finner man dock ej ordet politi. I instruktionen den 26 oktober 1618 för ståthållaren över Stockholms och Uppsala slott med underlydande län användes termen »justitie» såsom beteckning på hela den inre förvaltningen, inklusive politiverksamheten.[7]

I samma vidsträckta bemärkelse brukas ordet politi i den första landshövdinginstruktionen av den 8 januari 1635, som utfärdades efter den genom 1634 års regeringsform genomförda omorganisationen av lantregeringen.[8] Där stadgas, att landshövdingen såsom »Konungens vikarius eller högbe:te fem Collegiers (hovrätten,

[6] I detta stadgeförslag, intaget i Stiernmans samling av Kongl. bref m. m. ang. Sweriges rikes commerce, politie och oeconomie, synes termen politi materiellt innefatta allt som kan befrämja städernas »förkovran», förbättring och tillväxt och invånarnas bästa. Syftet med stadgan anges i inledningen vara att städerna skola bli »ordentligen regerade, justitien rättvisligen administrerad och borgerlig redelig näring förökat varde och växa måtte». Formellt synes i stadgan så tillvida en åtskillnad göras mellan administrationen och jurisdiktionen, att den förra betecknas med »regementet» och den senare med »justitien» eller »rättegångarna». Sveriges lag betecknas i stadgan som »ett fundament till våra städers Politie och Ordning». I fråga om rådets polisiära befogenhet stadgas, att borgmästaren och råd äga att för ordningens och Politiens vidmakthållande »ordinera och skicka uti staden efter som nyttigt och gott vara kan» (pkt 3).

[7] I samma bemärkelse synes termen justitie användas i ett utkast till allmän landshövdinginstruktion från 1620-talet. Se Edin, Gustaf Adolfs planer på lantregeringens organisation, (Historiska studier tillägnade Harald Hjärne, 1908), s. 249. I 1634 års regeringsform (pkt 24) synes termen »justicie» brukas i en snävare betydelse; se nedan s. 21 f.

[8] Ordet politi förekommer även i ingressen till 1634 års RF. Där erinras om bl. a. Gustaf Vasas och Carl IX:s insatser för att »styrka riket med god politie». I författningstexten användes däremot ej nämnda uttryck; i fråga om landshövdingens centrala polisuppgifter brukas sammanfattningsvis uttrycket »landsfredens» bevarande (pkt 25). — 1635 års och efterföljande landshövdinginstruktioner äro intagna bl. a. i Samling av instruktioner för lantregeringen i Sverige och Finland, utg. av K Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Sthlm 1852.

krigsrådet, amiralitetet, kansliet och räknekammaren) exekutor näst religionen och gudstjänsten förnämligen skall hava ögat på fem huvudstycken, nämligen justitien, krigsväsendet, sjöstaten, landsregeringen och räntorna». Landshövdingens viktigaste uppgift anges vara tillvaratagandet av »Landsens Politia och Regering».[9] Vad som inrymdes däri är mycket noga angivet i instruktionen. Sålunda utsäges bl. a. att landshövdingen icke endast skall vaka över Kungl. Maj:ts och Kronans rätt och höghet utan också »alla Kungl. Maj:ts undersåtar under honom boende högre och lägre, andelige och världslige hålla och handhava vid Sveriges lag, laga stadgar och ordningar, så ock vars och ens välfångna friheter och privilegier så att land och städer, ädle och oädle, sina rättigheter oturberede njuta, och sin redeliga näring, hushåll, kö-

[9] Militärväsendet och domstolsväsendet ombesörjdes vid denna tid av särskilda organ; jfr särskilt § 12 i 1635 års landshövdinginstruktion. Enligt huvudgrunderna för den nya centrala lokalförvaltningen skulle landshövdingen, som tidigare även utövat befälet över krigsmakten, icke utöva något militärbefäl utan uteslutande handha rent administrativa funktioner. RF (pkt 33) innehåller också uttryckligt förbud för landshövdingen att befalla över »krigsfolket» i vidare mån än till »lag, stadgar och landsfreden» och han tillhålles att ej befatta sig med »uppbåd, anförande, exercitier, väpnande eller landsens defension» utan Konungens specialfullmakt; jfr särskilt §§ 12—14. — Överståthållaren intog i detta hänseende så tillvida en särställning, att till hans åligganden hörde att försvara staden och dess borgerskap mot övervåld o. d., och öva tillsyn över »borgerskapets mönstring, vapen, värjor och deras exercitier» (RF pkt 24). Jfr 26 § 1664 års instruktion för överståthållaren samt B. Gezelius, StvT 1918 s. 287 ff. Däremot ägde de militära myndigheterna i vissa städer ganska vidsträckta politimässiga befogenheter som sträckte sig in på områden, som eljest voro förbehållna städernas civila förvaltningsorgan. Sålunda stadgades exempelvis i K instruktionen för kommendanter 31 juli 1796, att vissa ärenden skulle handläggas gemensamt av magistraten och kommendanten (Backman, II s. 451 ff.); jfr Herlitz, Stadsförvaltning s. 79.

I fråga om domstolsväsendet hade landshövdingarna tidigare med eller utan positivrättsligt stöd ofta blandat sig i såväl rådhus- som häradsrätternas dömande verksamhet. I 1634 års RF (pktna 26 och 27) och 1635 års landshövdinginstruktion (§§ 9 och 10) intogs emellertid ett uttryckligt generellt förbud däremot. Förbudet upprepades i följande landshövdinginstruktioner; se nedan s. 25 not 17. Den exekutiva makten, bl. a. verkställigheten av domstolarnas utslag i brottmål och civilmål, som tidigare handhafts genom häradsförvaltningarnas (häradsrätternas) försorg, överflyttades på landshövdingarna genom 1669 års exekutionsordning; se Herlitz, StvT 1921 s. 143.

penskap, gemene leverne fritt anställa, ohindrat bruka njuta och öva må, efter vars och ens villkor och condition till fäderneslandets och sin egen nytta». Särskilt anbefalles landshövdingen att »hava öga på att hus- och hemfrid upprätthålles, allt röveri och rapperi förtages och avvärjes, våld och orätt avskaffas och de som därmed umgås straffas, och var njuta sitt med fred och roligheth» (15 §). I de följande 16—24 §§ utvecklas närmare de speciella politifunktionerna. Bl. a. ålägges landshövdingen tillse, att god ordning upprätthålles såväl på landet som i städerna, varvid i första hand den allmänna landsfreden skall tryggas. Vidare skall han vaka över efterlevnaden av föreskrifterna om vägar och broar, mynt, mål och vikt, hantverk och näringarna, ha tillsyn över lösdrivare och tiggare samt över tukthusen, barnhusen och hospitalen (sjukhusen).[10]

Enahanda politiuppgifter tillkom överståthållaren för Stockholms stad enligt 1634 års regeringsreform och 1664 års överståthållarinstruktion. I 1634 års regeringsform stadgades sålunda att överståthållaren främst skulle vara »stadsens och borgerskapets förman, hava inspektionen på all stadsens och malmernes regering, privilegia, byggningar, inkomster, köphandel och vad därav dependerar; försvara staden och dess borgerskap emot allahanda övervåld, intrång och deras näring och privilegia, så ock hava uppsyn på borgerskapets mönstring, vapen och värjor och deras exercitier». Vidare föreskrives att överståthållaren »till justiciens deste bequemere execution och annan god ordnings underhållande i staden skulle hava hos sig en capitein, som tituleras skall stadscapiteinen och med honom 24 soldater, av vilka ideligen honom följa skola 12 klädda i vist libri, blått och gult, och bevärde med gode undervärior och partizaner» (pkt 24).[11]

[10] Det inskärpes att i städerna, vilka »borde vara rikets stöd och all rikedom och annat gott deriveras av dem in på landet, men vilka äro så öde, oreglerade och usla att hos dem största oordning finnes och ett ursprung till landets uselhet», all god ordning införes och vidmakthålles. I detta hänseende ålägges landshövdingen särskilt att övervaka att stadslagen och övriga specialföreskrifter för städerna noga efterlevas (19 §).

[11] Därjämte skulle överståthållaren alltid åtföljas av »en prophoss med sitt regemente och två tjänare». Enahanda exekutorer och medhjälpare skulle enligt RF (pkt 25) åtfölja landshövdingen under hans ämbetsresor. Dessa skulle bestå av en landsprofoss och en underprofoss med en tjänare, som

Enligt 1664 års instruktion för överståthållaren, där dennes åligganden närmare preciseras, skulle överståthållaren ha överinseendet och huvudstyrelsen över huvudstatens »oeconomi och police». Hans viktigaste åligganden voro, förutom att övervaka rättsskipningen och leda exekutionsväsendet, att tillsammans med magistraten »förse staden med all god ordning och politi», att ha uppsikt över kyrkor, skolor, hospital, barn- och fattighus, stadens byggnads- och brandväsen, stadsvakten och borgerskapets militärkårer, vidare att sörja för att »borgerskapets näring, handel och vandel måtte florera och tillväxa», samt att befrämja hantverkens intressen och övervaka ämbetena.[12]

Beträffande de politiärenden, som vid 1600-talets slut ankommo på städernas lokalförvaltningar, lämnar KF den 12 dec. 1672 om Stockholms stadsstyrelse en god bild.[13] Magistraten i Stockholm

även skulle »berida vägar och stigar, exekvera landsfreden, ordinanser och befallningar».

[12] På liknande sätt äro överståthållarens politiuppgifter specificerade i 1776 och 1791 års instruktioner; jfr nedan s. 32. Den i 1664 års instruktion föreskrivna skyldigheten för överståthållaren att samråda med magistraten beträffande politifrågor var icke något specifikt för huvudstadens förvaltning. Enahanda skyldighet ålåg enligt 1734 års landshövdinginstruktion (17 §) även landshövdingen i fråga om magistraten och borgerskapet i städerna. Denna samrådsprincip inom stadsförvaltningen gällde de facto jämväl dessförinnan; se Herlitz, Stadsförvaltning s. 448 ff.

Överståthållarens maktbefogenheter voro enligt 1664 års instruktion omfattande. I 13 § utsades sålunda, att »han ägde i staden och på Malmarna uti Konungens ställe bjuda och befalla och hade överinspektionen i alla deras sysslor och ärenden, varför han ock kallades Konungens överståthållare.»

[13] Om denna författnings tillkomst och betydelse för Stockholms stadsförvaltning se t. ex. Corin, SST 1938 s. 160 ff. — Intressanta upplysningar om de särskilda ämnesområden, som vid 1600-talets slut i de större städerna ansågos tillhöra politin, lämnas även i en Kungl. res. den 25 maj 1699 »uppå magistratens i Stockholm underdånigst insinuerande memorial angående Politien i bemälda stad samt en obehindrad jurisdiktion uti de mål, som lända dess befordring och vidmakthållande», intagen i Stiernmans lagsamling.

1672 års förordning fick också stor principiell betydelse för stadsstyrelsens fördelning mellan statens och stadens organ. I förordningens första punkt utsäges sålunda, att stadsstyrelsen förvaltas på rådstugan å Kungl. Maj:ts vägnar av överståthållaren eller, i hans frånvaro, av underståthållaren och »slotsens Befallningsman» (slottsfogden), samt »på stadens vägnar av Justitie-, Politie-, Handels- och Embetes-Borgmästarne med femton Rådsmän», se Stiernman, Kongl. bref 3 s. 1051 ff.

intog i egenskap av förvaltningsorgan samma ställning och hade enahanda uppgifter som magistraten i andra städer. En av magistratens huvuduppgifter var ordningens handhavande. Enligt nämnda förordning indelades magistraten i fyra kollegier: justitie-, politi-, handels- samt byggnings- och ämbetskollegierna.[14] Övervägande antalet politiärenden tillkom politikollegiet. Till detta kollegium, som bestod av politiborgmästaren och tre rådmän, hörde främst vården om och ansvaret för politiväsendet, vari ingick dels författandet och publicerandet — efter godkännande av överståthållaren och magistraten och i viktigare fall även av Kungl. Maj:t — av alla till politin hörande »ordningar efter tidernas och missbrukens lägenhet», dels tillsynen över politiförordningarnas efterlevnad, särskilt förhindrande av mened, hädelse, överflöd på gästabud, bröllop, barnsöl, begravning, klädebonad, morgongåva och »»fästningeföräringar», dryckenskap, spel, bettleri och tiggeri. Politikollegiet hade vidare hand om »kyrkor, skolor, hospitaler och fattigas hus», förmyndarkammaren, borgerskapets militärkårer, inkvarteringen, båtsmanshållet, stadsvakten, brandväsendet samt »allt annat som till god skick och ordning rekvireras och politien vidkommer». Politikollegiet fungerade dessutom som polisdomstol. Andra till politin hörande ämnen ankommo på de övriga kollegierna. Byggnadsväsendet och gaturenhållningen tillkommo sålunda byggnings- och ämbetskollegiet, som även hade hand om manufakturer, hantverk och skrån. Övriga ärenden rörande handeln och näringslivet handlades av handelskollegiet.[15]

Länsmyndigheternas politifunktioner förblevo i stort sett oförändrade ända fram till 1800-talets mitt. I 1687 och 1734 års landshövdinginstruktioner, som efterträdde 1635 års instruktion, är sålunda länsstyrelsernas politiverksamhet angiven på huvudsakligen samma sätt som i denna. I 1734 års allmänna landshövding-

[14] Kollegierna betraktades ej som fristående avdelningar av magistraten utan som underinstanser till denna; se härom WESTER, Kungl. Politi- och brandkommissionen (1946) s. 6 f.

[15] Angående utvecklingen av polisförvaltningens organisation och funktioner i huvudstaden vid slutet av 1600-talet och under 1700-talet, se WESTER a.a., STAF, Polisväsendet i Stockholm 1776—1850 (1950) samt SOU 1928:12 s. 11 ff. Jfr även B. BOËTHIUS, Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719—1815 (1943).

instruktion heter det exempelvis, att landshövdingen bl. a. skall »främja och befordra allt vad som Kungl. Maj:ts höghet och ständernas fri- och rättighet uti en eller annan måtto till trogen tjänst eller nytta länder, så ock hindra och avvärja all skada och fördärv samt i tid giva tillkänna, om han märker något sådant å färde vara». Han skall vidare »alla dem, som i länet bo och bygga, i städer och på landet, till välstånd och förkovring i deras lovliga näring, handel och annan hantering söka befrämja, ingen någon oförrätt och skada tillfoga eller tillfoga låta, utan var och en, så mycket han förmår, vid hus och hemfred samt allmän landsfred, så ock vid deras välfångna friheter och privilegier handhava och beskydda» (1 §).

Såsom ett allmänt åliggande anbefalles vidare landshövdingen att »taga landets Politie och Regering i akt samt Kungl. Maj:ts och Rikets rätt och höghet och dem efter yttersta förstånd och krafter handha och försvara så mycket med rätt och fog ske kan så att de varken av inländska eller utländska bliva hemligen eller uppenbarligen kränkta, minskade, förtagna eller försummade i någon måtte» (12 §). Bland de särskilda uppgifterna för säkerhetens tryggande märkes bl. a. skyldigheten att förhindra statsfientlig verksamhet (spioneri, stämplingar och förräderi). Därjämte ålägges landshövdingen skyldighet att sörja för att god ordning upprätthålles på landet och i städerna och att »den allmänna landsfreden för all ting handhaves» (15 §).[16]

[16] I instruktionen 29 juli 1718 för »ordningsmännen i landsorterna», vilka under Karl XII:s sista regeringsår tillsattes i flertalet län i syfte att effektivisera lokalförvaltningen och vilka skulle vara landshövdingarnas biträden, förekommer ej ordet politi. Dessa ordningsfunktionärer, vilka alla voro lagmän, skulle handha ordningsväsendet i vidsträckt mening och »uti hushållssaker och ordningsväsendet förrätta i guvernörens och landshövdingens ställe men ej antaga sig krigsbefälet, vilket vid alla händelser av någon kommenderande officerare bör förrättas». Om denna provisoriska förstärkning av lokalregeringen se t. ex. Sörndal s. 71 f.

I 1714 års instruktion för landsfiskalerna förekommer ej heller begreppet politi men landsfiskalens uppgifter äro noggrant angivna. I stort sett ansluta de sig till landshövdingarnas ämbetsåligganden enligt 1687 års instruktion, som utgör en reviderad och utökad upplaga av 1635 års landshövdinginstruktion, ehuru landsfiskalens uppgifter beträffande rättsordningens upprätthållande särskilt framhävas. Härutinnan anbefalles landsfiskalen främst att aktge på »sabbatens ohelgande, bönedagsplakaters överträdande, troll-

I fråga om landshövdingens ställning till städerna föreskrevs i 1734 års instruktion en allmän skyldighet för landshövdingen att sörja för städernas upphjälpande och förkovring och framför allt skulle han vinnlägga sig om att »all god ordning och Politie uti dem må föras och vidmakthållas» (17 §).[17]

Av de nu återgivna uppgifterna framgår att landshövdingens centrala funktion liksom tidigare var politimyndighetens utövande. Den materiellrättsliga innebörden och omfattningen av denna uppgift var dock alltjämt oklar, liksom arten och räckvidden av de maktbefogenheter, som tillkommo landshövdingen och underlydande övervakande och exekutiva organ vid politiverksamhetens fullgörande.[18] Rörande sistnämnda betydelsefulla fråga saknades vid denna tid positiva generella författningsföreskrifter, och de maktmedel som politiorganen använde vid verkställandet av myndighetsbesluten hade huvudsakligen utbildats på sedvanerättslig väg.[19] Tillkomsten av 1734 års lag innebar emellertid så tillvida en ändring i rättsläget, att landshövdingen genom stadgandet i UB kap. 1 § 9 uttryckligen tillerkändes en allmän vitesrätt i äm-

dom, signeri och andra vidskepelser, svordom och bannskap samt olovligt krögeri, dubblande och svärmande». Vidare ålägges landsfiskalen att hålla ett vaksamt öga på »landsstrykare, fördäktige personer och annat löst pack samt onödigt inhyses folk, vilka landet mera till skada och besvär än till nytta eller båtnad äro, förövande varjehanda odygder och missgärningar av stöld och råfferi».

[17] Samtidigt erinrades om den allmänna tillsynsmyndighet över underdomstolarna, som i 1635 års instruktion ålagts landshövdingen (5 §). Förbud för såväl landshövdingen som överståthållaren att befatta sig med sådant, som tillhörde allmän domstol, hade även intagits i 1734 års lag (UB kap. 1 § 2), och förbudet upprepades i såväl 1766 som 1791 års instruktioner för överståthållaren, som jämväl ålades att »noga tillse att vid stadens domstolar ordentligen och väl tillgår, att stadens invånare njuta Sveriges lag och Kungl. stadgar till godo, att rättens ledamöter och betjänte sig tidigt i sina ämbetsrum infinna till målens företagande och avgörande och att rättegångssakerna, i synnerhet brottmål, icke uppehållas eller nedläggas utan skyndsammast rannsakas och avslutas» (9 §).

[18] De lokala organen utgjordes under 1600-talets senare del och under 1700-talet på landsbygden av kronobetjäningen, kronolänsmännen och deras biträden fjärdingsmännen, sexmännen m. fl. samt i städera av magistraten och deras allmänna hjälporgan stadstjänare m. fl.; se härom t. ex. Sjöholm, Polislagstiftningen s. 16 ff.

[19] Jfr nedan s. 266 not 12.

betets ärenden.[20]

Rättsskipningen och finansväsendet räknades i 1734 års landshövdinginstruktion ej till politin.[21] Denna begränsning av politibegreppets kompetensområde blir sedermera allmän både i författningsspråket och inom rättsvetenskapen. I övrigt synes emellertid politibegreppet även under 1700-talets senare del hos oss ganska allmänt ha använts i den ovannämnda vidsträckta bemärkelsen av den inre förvaltningen.[22] Uppfattningen om vilka områden av samhällslivet, som tillhörde den inre förvaltningsverksamheten, är dock oklar och synes ha varierat.[23]

Såsom beteckning på den inre förvaltningsverksamheten i mera vidsträckt mening undanträngdes från slutet av 1700-talet be-

[20] Räckvidden av denna vitesbefogenhet synes i praxis ha varit dubiös. Såsom positiv rättsgrund för länsmyndighetens rätt att stadga viten i politi- och ekonomimål brukade i allmänhet åberopas ett kungl. brev till hovrätterna av den 14 dec. 1781, vari bekräftades icke endast att länsmyndigheten i sådana mål ägde utsätta viten utan också att vitesbefogenheten fick användas till att förhöja i allmän författning stadgat bötesstraff, om detta enligt landshövdingens bedömning var otillräckligt. Se härom t. ex. Strömberg s. 30 ff.; jfr även Herlitz i StvT 1921 s. 144, som tillägger stadgandet i UB 1:9 stor betydelse såsom allmän straffsanktionering beträffande länspolitimyndigheternas förbud och föreskrifter. Om den senare rättsutvecklingen rörande länsstyrelsens vitesbefogenhet se Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier I s. 39 not 79 och Strömberg s. 37 ff.

[21] Jfr ovan s. 9.

[22] Såsom belysande härför må anföras följande uttalande av 1772 års kungliga politikommission, som hade att utarbeta en förbättrad politiordning för Stockholm: »Police innefattar ett så vidsträckt begrepp, att knappast något i mänskliga sammanlevnaden och borgerliga samfund kan nämnas, som icke måste känna dess verkningar: religion, sedelära, allmän och enskild säkerhet, större och mindre bolag, inrättningar och näringar samt deras skyldigheter, som därmed umgå, ej mindre än deras plikter, vilka högsta makten satt till de i sådana mål föreskrivna lagars handhavande, äro alla sådana ämnen, som i en välbeställd regering bör vara föremål för en rättskaffens Police», Politikommissionens protokoll 8/6 1774.

[23] En koncentrerad bild av de mera väsentliga politiuppgifterna vid 1700-talets mitt gives i K brevet den 23 april 1752 till landshövdingarna »med förordnande om göromålens fördelning mellan landssekreterare och landskamrerare», intaget i Backman II UB s. 272. Till den förres åligganden hörde bl. a. »allt vad rörer allmänna säkerheten och landsfred», vidare »landets och städernas politimål, hus- och brobyggnader samt vägröjningar», manufakturier och städernas näringar, »landskulturen, schäferier och planteringar», rymmares, lösdrivares och landsstrykares efterlysande och fasttagande, tiggeriets hämmande, resandes förpassningar m. m.

greppet politi i viss mån av termen e k o n o m i. Begreppet »ekonomi» hade tidigare i rättsspråket använts jämsides eller i förening med termen politi.[24] Någon bestämd åtskillnad mellan de båda begreppens materiella innebörd gjordes dock ej i den positiva rätten utan de synas ha använts såsom sammanfattande benämning på den offentliga förvaltningens samtliga områden med undantag för domstolsväsendet. Sålunda stadgas exempelvis i kungl. stadfästelseresolutionen den 23 januari 1736 till 1734 års lag, att ur lagen uteslutits »vad ekonomi och politie förordningar angår», enär de »efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade».[25] De författningar, som härmed avsågos, ut-

[24] Så exempelvis i 1664 års överståthållarinstruktion, där det utsäges att överståthållaren har överinseendet och huvudstyrelsen över huvudstadens »oeconomi och police»; jfr ovan s. 22.

Om gränsdragningen mellan ekonomi-, politi- och kameralrätten i äldre svensk doktrin se särskilt Anders Berch, Inledning till allmänna hushållningen (1747), L. Tengvall, Tvistemålslagfarenheten (1794), L. G. Rabenius, Lärobok i svenska kamerallagfarenheten (2 uppl. 1832), L. G. Linde, Sveriges ekonomirätt (1888) s. 2 ff. och Th. Rabenius, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt (I—III, 1866—1875). Jfr även Reuterskiöld, Politirätt s. 3 ff och Förvaltningsrätten (1933) s. 9 ff. samt Den svenska förvaltningsrättens system (1927) s. 6 ff., Herlitz, Om lagstiftning (1930) s. 449 ff. samt Thulin a.a. s. 189 f.

Om politibegreppets betydelse för bestämmandet av området för Konungens ekonomiska lagstiftning se Herlitz a.a. s. 446 ff., 468 ff. och Thulin a.a. s. 189 ff.

Det förtjänar tilläggas, att Berch i sitt ovannämnda, även för den moderna förvaltningsrättens systematik betydelsefulla arbete indelar »allmänna hushållningen» i tre huvudgrenar, politi eller ordningsväsendet, ekonomirätten och kameralhushållningen och att hans bestämning av politiförvaltningens ändamål väsentligen överensstämmer med den som numera är gängse inom doktrinen; jfr nedan kap. II. Till politirätten hänför B. nämligen sådana samhällsåtgärder som avse att tillse att »ordning råder såväl mellan samhällsmedlemmarna själva som uti deras företagande och inbördes levnadssätt» (s. 11). Avsnittet politivetenskapen (s. 23—146) innehåller en inträngande, analyserande framställning om politibegreppets materiella innebörd, vars grundtankar alltjämt äga betydelse.

[25] Enahanda motiveringar användes i företalen till de särskilda balkarna i det tryckta förslaget av år 1731 beträffande där förekommande uteslutningar av stadganden angående olika ämnen och ämnesområden. Sålunda avvisades exempelvis framförda förslag om att i lagens byggningabalk införa bestämmelser om byggnadsväsendet och brandförsvaret med motiveringen att dessa ämnen utgjorde »oeconomica», som voro underkastade förändring och som ej borde regleras i en ständig och allmän lag. — Jfr Thulin a.a. s. 45 ff.

gjorde främst vad som då ansågs tillhöra »allmänna hushållningen» eller allt sådant lagstiftningsarbete, som avsåg att inskränka medborgarnas ekonomiska frihet i syfte att på detta sätt trygga samhällelig ordning och säkerhet eller andra samhällsekonomiska intressen.[26]

Samtidigt med denna utveckling av ekonomibegreppet börjar från slutet av 1700-talet politibegreppet få ett något fastare innehåll och användes understundom inom rättsterminologien i sin ursprungliga betydelse såsom betecknande endast den del av förvaltningsverksamheten, som avser upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i detta begrepps nutida, egentliga mening. I författningsspråket synes termen politi från denna tid merendels ha använts för sådana förvaltningsrättsliga föreskrifter och åtgärder, där statens tvångsmakt togs i anspråk gentemot de enskilda.[27] Till denna förändring bidrog i icke ringa mån den år 1776 genomförda reformeringen av huvudstadens politiväsen, som innebar olika betydelsefulla förändringar av såväl rättslig som organisatorisk art. Den viktigaste ändringen var att ansvaret för den yttre ordningen och säkerheten, som tidigare varit splittrat på ett flertal organ, främst magistraten och politikollegiets olika avdelningar, nu överflyttades och centraliserades till en enda ämbetsman, överståthållaren, som ensam skulle utöva »överinseendet och hu-

[26] Se härom Thulin a.a. s. 189 ff., Herlitz, Stadsförvaltning s. 142, Om lagstiftning s. 440 ff och Föreläsningar I s. 10, Malmgren, Sveriges författning II s. 73 ff. samt Fahlbeck, Jägerskiöld och Sundberg, Medborgarrätt s. 201 f. — De omfattande och olikartade ämnesområden, som under 1700-talet i den positiva rätten ansågos tillhöra politin och ekonomin, framgå bl. a. av Stiernmans samling av Kongl. bref. Jfr i övrigt nedan s. 211 ff.

Gränserna för kommerskollegiets och lokalmyndigheternas, i synnerhet städernas, kompetensområden synas under 1700-talet ha varit mycket oklara beträffande åtskilliga till ekonomi- och politirätten hörande ämnen. Särskilt synes den i 27 § 1772 års RF kommerskollegiet tillagda befogenheten att handha »licent-, portorie-, tullordning och taxor» ha vållat många och besvärliga tvistefrågor. Belysande härför är bl. a. det i 1723 års instruktion för kommerskollegium intagna förbudet för verket att »inmänga sig i andras sysslor och göromål» (11 §) och befatta sig med »städernas enskilda politieväsende» (17 §); se härom SOU 1928:12 s. 315 not 5.

[27] Jfr Herlitz, Stadsförvaltning s. 142 ff.

vudstyrelsen av hela Politiväsendet i huvudstaden».[28] Den direkta ledningen av övervakningen under överståthållaren tillkom en ny befattningshavare, politimästaren. Samtidigt reorganiserades och utbyggdes politiorganisationen.[29] För handläggning uteslutande av politiärenden inrättades dessutom inom överståthållarämbetet en särskild avdelning, avdelningen för polisärenden.[30] Slutligen innebar 1776 års politireform den ändringen, att den domsrätt i vissa av de politimål av enklare slag (s. k. ordnings- och polisförseelser), som tidigare utövats av politikollegium, överflyttades till överståthållarämbetet. För detta ändamål tillskapades inom ämbetet en fristående institution, »Kongl. Police Kammaren», där

[28] Se 17 § instruktionen 16 febr. 1776 för överståthållaren, SOU 1928:12 s. 311 ff. — I KF den 13 samma månad angående »policens förbättrande här i Recidencestaden» utvecklas närmare innebörden av ÖÄ:s allmänna polisfunktioner enligt 1776 års instruktion. Däri ingick att »å Kungl. Maj:ts vägnar i staden och på Malmarna bjuda och befalla samt hava inseende över stadens och Malmarnas styrelse, god ordning och Politie» samt att därvid »vidmakthålla så att alla excesser och missbruk måtte bliva avskaffade, och däremot all god ordning och skick inrättad, och på det överståthållarens inseende må kunna verka i allt som rörer samhällets ordning och bestånd, skall det tillkomma överståthållaren att icke allenast varda underrättad om alla brott och förbrytelser, som här i recidenset kunna förelöpa emot lagar och förordningar, utan ock att efter omständigheterna vidtaga de mått och medel, som enligt lag till den brottsliges straff, näpst och rättelse nödiga prövas» (1 §).

[29] Den nya polisorganisationen var icke blott en första början i vårt land till en poliskår i modern mening. Den ingick med dess bland husägare och husvärdar utvalda huskvartersmästare som ett betydelsefullt led i det hemliga spionerisystem, som Gustaf III liksom de regerande maktinnehavarna i andra europeiska stater ansåg sig behöva för att trygga kungamakten. Bortsett från de spioneribetonade inslagen i organisationen, som hade att tjäna rent politiska syften, fick den nya poliskåren med dess självständiga, fristående ställning under central, egen ledning stor betydelse icke blott för huvudstadens polisväsen utan även för den organisatoriska utvecklingen av städernas polisväsen; se härom Sjöholm, Polislagstiftningen s. 20 f.

[30] Andra specialavdelningar tillskapades sedermera inom ÖÄ. I början av 1800-talet inrättades sålunda avdelningar för uppbördsärenden och fattigvårdsärenden. Exekutionsärendena, som enligt 1669 års allmänna exekutionsstadga tidigare handhafts av ÖÄ, hade redan i början av 1700-talet överflyttats till ett särskilt exekutionsverk med överståthållaren som högsta chef (KF 26 juni 1720). Genom exekutionsstadgan ordnades även åklagarväsendet i riket, och där omnämnas för första gången »städernas fiscaler» i denna egenskap; se SOU 1928:12 s. 21. Se i övrigt t. ex. Sundberg i Överståthållarämbetet 1634 16/10 1934 (1934) s. 208 ff.

politimästaren vid förhinder för överståthållaren och underståthållaren skulle utöva den dömande myndigheten.[31]

Samtliga nu nämnda organisatoriska reformer av huvudstadens polisförvaltning fingo stor betydelse även för frågan om politibegreppets materiella innebörd och omfång. Detta gäller icke minst den nya poliskårens inrättande. Genom tillskapandet av detta specialorgan för den yttre ordningshållningen tvungos myndigheterna att taga närmare ställning till och fixera polisväsendets funktioner och polispersonalens åligganden och befogenheter.[32] I instruk-

[31] Till sådana mål, som poliskammaren skulle handlägga, hänfördes enligt KF 13 febr. 1776 »förbrytelser emot politiförfattningarna såsom angående gatornas och gränderna renhållning, lyktors uppsättande och itändande, tiggeriets hämmande, taxors överträdande, förseelser mot mått och vikt, vanartigt löst folks uppsökande och straffande, förköp, olovligt mångleri och avsalu, ankommande främmandes angivande, sittande på källare och krogar över förbjuden tid, överdådigt körande med mera sådant, som merendels kunna försonas med ringa penningböter men varå näpst och rättelse i samma stund de förövade följa bör» (3 §). Vid tillämpningen uppstod emellertid snart nog tveksamhet om gränserna mellan poliskammarens och de allmänna domstolarnas kompetensområde, och såsom följd därav utfärdades den 23 april 1795 ett kungligt brev, där de mål som skulle avgöras av poliskammaren noga uppräknades.

Politikollegiets domsrätt upphörde ej genom poliskammarens tillkomst utan kvarstod beträffande en del förseelser, huvudsakligen mot skråordningarna och andra näringsförfattningar. Då dylika mål i motsats till poliskammarens domstolsutslag, mot vilka i princip talan ej fick föras (9 § 1776 års KF), i vissa fall kunde överklagas hos ÖÄ, uppstod härigenom det anmärkningsvärda förhållandet, att ÖÄ fungerade såsom dömande myndighet både i första och andra instans.

Förutom uppgifterna i poliskammaren och chefskapet över polisorganisationen ålåg det polismästaren att gå överståthållaren tillhanda i allt som hörde till »politiväsendets jämna och orubbade drift» (12 § 1776 års KF); jfr även 28 § 1776 års ÖÄ-instruktion.

Om 1776 års politireformer se närmare t. ex. Wester a.a. särskilt s. 46 ff., 83 ff, samt K. G. A. Sandström i Överståthållarämbetet 1934 16/10 1934 s. 95 ff.

[32] I de första instruktioner och andra föreskrifter, som vid slutet av 1700-talet och i början av 1800-talet av ÖÄ utfärdades för den nya poliskåren, avstod man emellertid från en närmare precisering och nöjde sig med sådana allmänna och vaga funktionsbestämningar som att »policens huvudändamål åsyftar Kungl. Maj:ts tjänst samt allmän och enskild säkerhet». Polisbetjäningens ordningsuppgifter preciserades dock något utförligare och angåvos omfatta »ämnen, som närmast röra allmänna bekvämligheten, snyggheten och ordningen, såsom gaturenhållningen, lykttändningen, hårtkörande, hämmande av tiggeri samt varuförsäljning i hamnarna

tionerna för poliskåren i Stockholm och för de poliskårer, som i början av 1800-talet efter förebild av nämnda institution inrättades i andra städer, angavs sålunda genomgående polisens ändamål vara att upprätthålla »allmän ordning och säkerhet», och de uppgifter och åligganden, som denna nya ändamålsbestämning innefattade, uppräknades ganska utförligt.[33]

Tillkomsten av särskilda poliskårer i städerna återverkade även i andra hänseenden på de politirättsliga begreppsbildningarna. Tidigare hade, såsom framgår av den föregående framställningen, termen politi använts såsom funktionsbeteckning för vissa bestämda grenar av den statliga förvaltningsverksamheten. Med de nya poliskårernas inrättande började man emellertid i såväl rätts- som vardagsspråket använda detta begrepp även i andra bemärkelser. Det brukades dels som organbegrepp för de lokala poliskårerna och/eller deras befattningshavare, dels som funktionsbeteckning för deras verksamhet. Härigenom infördes i materiellrättsligt avseende två olika begrepp, dels det tidigare äldre och vidsträcktare, omfattande de administrativt betonade politiuppgifter, som ankommo på de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna, dels ett trängre, innefattande den yttre, lokalt bestämda polisverksamhet rörande ordningen och säkerheten till person och egendom, som ombesörjdes av poliskårerna.[34] De administrativa uppgifterna

och på torgen»; se instruktionen 18 oktober 1776 för polisbetjäningen och ett inom ÖÄ utarbetat förslag till allmän polisinstruktion, närmast föranlett av K M:ts skrivelse den 9 sept. 1800 ang. ÖÄ:s framställning om poliskårens förstärkning m. m. I detta förslag anges polisens huvudändamål vara »Kungl. Maj:ts tjänst, allmän och enskild säkerhet, bekvämlighet och ordning».

[33] Se härom vidare nedan s. 34 f.

[34] Dessa nya begreppsbildningar, som först längre fram under senare delen av 1800-talet och särskilt i början av 1900-talet mera allmänt och påtagligt beaktades inom författningsterminologien, skymta redan i de båda huvudförfattningar, varigenom 1766 års ovan berörda reformering av huvudstadens politiförvaltning genomfördes. Såväl i förordningen den 13 februari 1776 angående »policens förbättrande här i Recidencestaden» som i den av Kungl. Maj:t den 16 samma månad utfärdade instruktionen för överståthållaren brukas nämligen det nya, trängre begreppet jämsides med det tidigare vidsträckta politiförvaltningsbegreppet. Såsom gemensam beteckning för den nya politiförvaltningens funktioner användes i dessa författningar uttrycket »politiväsendet» (»policeväsendet»), medan ordet »police» synes brukas både i denna betydelse och såsom beteckning enbart för

inneburo dels beslutanderätt i olika, den enskildes rättsställning påverkande frågor, dels tillsynsplikt över olika specialgrenar inom politiförvaltningen.

Beträffande ÖÄ:s allmänna kompetens och särskilda åligganden företer 1776 års instruktion inga mera väsentliga skiljaktigheter jämfört med 1664 års instruktion. Självfallet har dock instruktionens innehåll i dessa hänseenden anpassats efter de nya uppgifter och inrättningar, som samhällsutvecklingen framkallat. Någon principiell ändring beträffande politiförvaltningens funktionsområde återspeglas emellertid ej vare sig i 1776 års instruktion eller den därpå följande 1791 års instruktion. Liksom tidigare hade sålunda överståthållaren inseendet över alla grenar av politiförvaltningen såsom ordnings-, sundhets- och hälsovårdsväsendet, brand- och byggnadsväsendet, fattigvården och sjukhusen, näringsväsendet m. m. Beskrivningen av de olika politiuppgifterna har dock blivit utförligare och detta gäller särskilt ÖÄ:s åligganden rörande det nya »politiväsendet».[35]

de vid polisorganisationen anställda befattningshavarna, stadens fiskaler, uppsyningsmän och »övriga Politie-Betjeningen» (11 och 12 §§ förordningen samt 17, 18, 28 och 31 §§ instruktionen).

[35] I 17 §, som i båda instruktionerna ha nästan samma lydelse, stadgas sålunda, att »överinseendet och huvudstyrelsen av hela policeväsendet tillkommer överståthållaren, hos vilken berättelser böra ingivas och sammanstöta uti allt det som i mer eller mindre mån är stridande emot god ordning och police, på det överståthållaren icke allenast må varda underrättad om allt vad i recidenset sig tilldrager, från den största till den minsta förbrytelsen, utan ock kunna vidtaga nödiga mått och utvägar till förekommande av alla missbruk och oredor samt bibehållandet av det allmännas säkerhet». Härvid ålägges överståthållaren att ägna särskild tillsyn dels över till staden ankommande resande och främmande lättingar, lösdrivare och tiggare, dels över brandväsendet och brandordningarna, »Stadsens vakt, Borgerskapets Cawallerie och Infanterie Corps», renhållningen samt över taxornas handhavande »med allt vad till en god ordning i Stadsens Politie bidrager». Någon skarpare gräns drages emellertid ej i instruktionen mellan de egentliga polisuppgifterna och de mera administrativt betonade politifunktionerna. Att även hälsovården vid denna tid ansågs höra till »god ordning och Police» utsäges dock uttryckligen i 1776 och 1791 års instruktioner (18 §).

Beträffande ÖÄ:s allmänna maktbefogenheter innehåller 1766 och 1791 års instruktioner ingen saklig ändring i jämförelse med 1634 års instruktion.

Från mitten av 1700-talet börjar den franska formen p o l i c e emellanåt användas i stället för termen politi, och denna form blir sedermera allt vanligare i såväl rättsspråket som det dagliga språket (litteraturen och tidningspressen).[36]

Tiden efter 1800-talets mitt

Från 1800-talets mitt inträder ett nytt skede i politibegreppets utvecklingshistoria, materiellt såväl som formellt. Orden politi och police börja vid denna tid förekomma blott sporadiskt och ersättas i såväl vardags- som rättsspråket i allt större utsträckning av den försvenskade formen polis.[1] Samtidigt försvinner i viss

[36] Ang. det olika användandet av ordet police vid denna tid må följande exempel, hämtade från excerpter till Svenska Akademiens ordbok beträffande orden Politi och polis (SAOBArkiv), anföras: »Missbruk dependerar mycket af en god police, och en god *police* kan mycket wäl trifvas under ett fritt Regeringssätt, N. von Oelreich, En ärlig svensk s. 968 (1756), — »Du måste ju förstå at när man omtalar *Police,* förstår man icke allenast ljuflig sammanlefnad emellan stort, förnämt och tänkande folk, utan fast mera emellan det så kallade små folket». Posten 1769 s. 529. — »Djurriket innehåller alla Djuren, som tyckas liksom vara hit anbragte af Naturen ifrån et annat Land, at hålla redig *Police* ibland växterne». Ur Linnés tal om Deliciae naturae, hållet uti Upsala Dom-kyrka den 14 dec. 1772 vid rectoratets nedläggande. Tr. Sthlm 1773. — »I övrigt har Lund intet recommendabelt, dess läge är platt mer sumpigt än Salubert; *Policen* på Svaga fötter». Eric Palmstedt, Resedagbok 1778—1780, s. 23 (1778). — »Dagligt Allehanda som hör på visst sätt till den allmänna goda *Policen* och ej mera kan umbäras». Thorild, Samlade skrifter 2 1784 i Svenska författare, utg. av Svenska Vitterhetssamfundet, del 2 s. 5. — »Förr i Verlden var det väl också *Police,* på sätt och vis, men bara man viste at tractera en Uppsyningsman, när han kom och helsade på, med en flaska Piccadon och en Sexdalers Sedel, så slapp man honom på hela månaden». Björn, Den förförde ynglingen (1792). — »Politiebetjeningen är subordinerad dageligen och i ögnablecket hos Öfwer-Ståthållaren angifwa alt det som emot Lagar och Författningar samt en god ordning och Politie kan förefalla». 2 § KF 13 febr. 1776 om *Policens* förbättrande här i Recidencestaden. — »Förste Departements-Chefen vid Kungl. Teatern bör ock vaka över *Policen* inom Theater-Salen med dess tillhörande byggnader», Kungl. regl. för Kungl. Teaterns styrelse 6 sept. 1934, § 5.

[1] Så t. ex. i »Förslag till instruction för Kongl. Maj:ts Befallningshafvande och underlydande landsstatstjenstemän» (Sthlm 1853), bl. a. s. 4, 21, 31 och 45, och i de av Kungl. Maj:t på grundval av detta förslag den 10 okt. 1855 utfärdade instruktionerna för landshövdingarna, kronofogdarna och kronolänsmännen (SFS 90—92). I dessa författningar utmönstrades genom-

mån begreppets mångtydighet och obestämdhet, och termen får särskilt i författningsspråket ett mera entydigt och fast innehåll. Sålunda förlorar uttrycket politi såsom funktions- och kompetensbegrepp i lagstiftningen sin tidigare vidsträckta betydelse och får ett betydligt snävare innehåll. Vad som vid 1800-talets mitt från stats- och samhällssynpunkt ansågs vara det primära och väsentliga i de allmänna regionala och lokala politiorganens övervakande och verkställande uppgifter, nämligen landsfridens tryggande samt upprätthållande av »allmän ordning, belåtenhet och frid» i den sociala och individuella samlevnaden, bröts ut från politibegreppet. Såsom sammanfattande uttryck för denna gren av politiförvaltningen infördes i författningsspråket den från tyska rätten lånade termen »allmän ordning och säkerhet».[2] Detta nya begrepp möter oss bl. a. i de nya ämbetsinstruktioner, som vid 1800-talets mitt utfärdades i anledning av den då genomförda omorganisationen av lokalförvaltningen.[3] I 1855 års landshövdinginstruktion, som efterträdde 1734 års instruktion och varigenom länsstyrelsen blev en kollegial myndighet, utsäges sålunda för första gången uttryckligen i vår lagstiftning, att länsstyrelsen utövar »högsta polismyndigheten» i länet och fastslås att länsstyrelsens uppgift i denna egenskap är att »hava omsorgsfullt vårdnad därå, att allmän ordning och säkerhet upprätthållas, samt, i händelse häremot brytes, vidtaga erforderliga åtgärder, ävensom i övrigt

gående termen politi och ersattes med ordet polis; märk t. ex. uttrycken »ekonomi- och polismål» i §§ 55 och 56 LI samt »polis- och ordningsmål» i § 18 kronofogdeinstr. och i § 5 länsmansinstr.; jfr nedan s. 37 ff. Nämnda instruktionsförslag, som utarbetats av landskamreraren i Älvsborgs län J. F. Gasslander, tillhöra Civildepartementets handlingar 10 nov. 1855 (RA).

[2] Jfr ovan s. 13 f.

[3] Uttrycket »allmän säkerhet» förekommer redan i det ovan s. 26 not 23 omnämnda brevet 23 april 1752 till landshövdingarna samt i 1776 och 1791 års instruktioner för överståthållaren (17 §). Begreppet »allmän ordning» möter oss i KF 6 febr. 1849, där församlingsrätten för första gången i vårt land reglerades genom allmän författning (Bet. 11 okt. 1919). I 8 § denna förordning stadgas, att sammankomst som avses i förordningen ej må av offentlig myndighet upplösas, såframt därvid ej företages något som är stridande emot lag eller eljest stör allmän ordning. — Det må anmärkas, att K stadgan angående fjärdingsmän 1 juni 1850 ej innehåller någon generalklausul utan blott anger fjärdingsmännens olika åligganden (6 §).

tillse, att begångna brott bliva i laga ordning beivrade» (§ 10).[4] Enahanda lokutioner användas i instruktionerna 10 nov. 1855 för kronofogdarna och kronolänsmännen såsom sammanfattande benämning för deras allmänna polisfunktioner (§ 4), liksom för dem underlydande polispersonal på landsbygden.[5] Även i de instruktioner för de särskilda poliskårer i nutida mening, som — efter mönster av den år 1850 i Stockholm reorganiserade poliskåren — under senare delen av 1800-talet efter hand inrättades i andra städer, blev upprätthållande av allmän ordning och säkerhet den vanligaste benämningen för poliskårens och dess medlemmars huvuduppgifter.

Jämväl i de nya kommunalförfattningar, som tillkommo genom 1862 års kommunalreform, användes i fråga om kommunernas polisiära förordningsmakt, som genom denna lagstiftning legaliserades och närmare reglerades, enahanda uttryck.[6] Sålunda fastställdes den kommunala normgivningen till frågor som rörde främjande av ordning och säkerhet samt sedlighet, hälsovård och vård om brandväsendet inom kommunen (74 § KF ang. kommunalstyrelse på landet och 75 § KF ang. kommunalstyrelse i stad). Även i 1862 års landstingsförordning brukades begreppet allmän ordning och säkerhet såsom benämning för landstingens politiverksamhet.

[4] Samma uttryck användes även beträffande ÖÄ:s polisfunktioner enligt instruktionerna 10 nov. 1855 och 1 dec. 1882.

[5] Jfr K stadgan 1 juni 1850 ang. fjärdingsmän (§ 6) och K instruktionen för fjärdingsmännen 29 sept. 1899 (§ 2) samt instruktionerna för polisuppsyningsmännen i köpingarna och de extra polismän, som under 1800-talets senare hälft alltmer började anställas på landsbygden; se härom Sjöholm, Polislagstiftningen s. 22 ff.

[6] Rätt att antaga lokala ordningsstadganden hade tidigare enligt 1843 års sockenstämmoförordning tillkommit sockenstämmorna men för att säkerställa deras efterlevnad hade kommunerna måst vända sig till länsstyrelserna för utverkande av straffsanktionering (vite). Genom 1862 års kommunallagar erhöllo emellertid kommunerna själva sådan befogenhet. Särskilt för städernas invånare, som tidigare saknat en egen förordningsmakt och som varit hänvisade till de statliga myndigheternas — magistratens och länsstyrelsens — normgivningsmakt, innebar den genom 1862 års reform införda generella kommunalrättsliga förordningsbefogenheten en betydelsefull utvidgning av städernas politirättsliga maktutövning. Om den historiska utvecklingen av den kommunala förordningsmakten se t. ex. Strömberg s. 124 ff. och 141 ff.

I riksstyrelsens förvaltningsföreskrifter infördes uttrycket allmän ordning och säkerhet först i 1920 års departementsstadga. Enligt denna stadga ankommo på socialdepartementet bl. a. ärenden angående länsstyrelsen, »lantregeringen, allmän hälsovård samt allmän ordning och säkerhet, i vad mån dessa ärenden ej tillagts annat departement». Enligt den föregående 1900 års departementsstadga hade ärenden angående allmän ordning och säkerhet ingått bland de på civildepartementet ankommande »övriga civila ärenden», som icke enligt stadgan tillkommo annat departement.[7]

Någon närmare bestämning av den reella innebörden av det nya allmänna funktions- och kompetensbegreppet lämnades emellertid icke i författningarna utan det överlämnades åt rättspraxis att klargöra detta. Ej heller förarbetena till instruktionerna för länsmyndigheterna eller de lokala polismyndigheterna ge någon säker vägledning rörande innebörden av detta begrepp. Med ledning av vissa uttalanden i det grundläggande förslaget till 1855 års LI och dess allmänna utformning och systematiska disposition kan dock kompetensområdet för generalbemyndigandet för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande i instruktionens 10 § avgränsas mot vissa andra grenar av politiverksamheten.[8] På denna väg kan sålunda med säkerhet fastslås,

[7] I 1840 års departementsstadga, som gällde före 1900 års stadga, förekommer termen »säkerhetspolis» bland de lagstiftningsärenden som tillhörde justitiedepartementet: »lagar och författningar, som angå legoavtal emellan husbönder och tjänstehjon, pass- eller övriga till säkerhetspolisen hörande ämnen». Vad som förstås med säkerhetspolisen är dock oklart. Enligt samma stadga skulle civildepartementet handlägga ärenden bl. a. angående »ekonomisk ordningsmål» samt försäkrings-, dykeri- och bärgningsärenden ävensom anstalter till förekommande av smittosamma sjukdomars införande i riket. Ärenden angående medicinalväsendet och allmänna hälsovården samt allmänna fattigvården och »milda stiftelser», som ej hörde under annat departement, tillhörde däremot ecklesiastikdepartementet. Om utvecklingen av den departementala ärendefördelningen för tiden efter 1840 års stadga se H. Cavalli, Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840 (1920), samt A. Schotte, Bet. ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m. (1917).

[8] Se t. ex. föreskrifterna i 27—32 §§ och den i instruktionen genomförda ärendefördelningen mellan landskansliet (landssekreteraren) och landskontoret (landskamreraren) i 42 § resp. 43 § samt vissa uttalanden i kommentaren i det Gasslanderska förslaget; jfr ovan s. 33 not 1.

att sådana ämnen och intressen, som vid denna tid i författningsspråket sammanfattningsvis vanligen benämndes »välfärden», »allmänna hushållningen» eller »ekonomimål», icke längre avsågos skola ingå i generalklausulens ändamålsbestämmelse. Vad nu sagts gäller principiellt även den polisiära generalklausulen i instruktionerna för de lokala polisorganens allmänna polisverksamhet. De angelägenheter, som enligt 1855 års LI voro att hänföra till begreppet allmänna hushållningen, äro där — liksom i den samtidigt utfärdade kronofogdeinstruktionen (15 §) — närmare specificerade (31 §).[9] Av instruktionens avfattning och uppställning framgår vidare, att sådana ämnesområden som fattigvården och hälsovården icke inneslutas av generalklausulens ändamålsbestämmelse.[10] Att i övrigt enbart av landshövdinginstruktionens verbala utformning och uppställning angående länsmyndighetens ämbetsåligganden draga några helt säkra slutsatser om den materiella

[9] Till »allmänna hushållningen samt mål och ärenden, som därmed ägde gemenskap», räknades i de ovan i texten angivna författningsrummen främst ärenden angående näringarna, deras tillstånd, utveckling och förkovran, ordningen vid gästgivargårdar o. d. och skjutsningars behöriga fullgörande, öppethållande av farleder och hamnar och andra frågor rörande kommunikationsväsendet, vidare hjälpåtgärder vid olyckshändelser genom vådeld, strandning och sjönöd, gränsregleringar av härad eller socken, lokala byggnads-, brand- och hamnordningar, tillämpningen och efterlevnaden av bestämmelserna om handels-, hantverks- och fabriksrörelse m. m. samt handhavande av forntida minnesmärkens fredande och vidmakthållande.

Det förtjänar påpekas, att begreppet allmänna hushållningen och därmed sammanhängande ärenden enligt 1855 års LI även innefattade avgörande av besvärsmål i s. k. ekonomiska kommunalmål samt avgivande av yttrande till Kungl. Maj:t angående lokala byggnads-, brand- och hamnordningar samt reglementen för inrättningar å landet av vidsträcktare omfattning än som föllo inom vederbörande stadsmyndighets eller länsstyrelsens kompetens (31 § punkt 15).

[10] Beträffande hälsovården ålades länsstyrelsen även exekverandet av vad som i särskilda författningar fanns stadgat beträffande »lasaretts- och kurhusanstalterna, hospitalen och sundhetsåtgärder i allmänhet, förekommande och hämmande av smittsamma sjukdomar bland människor och djur samt angående vaccination, barnmorskor och djurläkare» (29 §).

Att den sociala välfärden i dess dåtida betydelse av fattigvård o. d. icke ingick i de allmänna polisorganens förvaltningsuppgifter framgår redan av utformningen av 1855 års LI; jfr ovan s. 27 f. Om socialrättens historiska utveckling se t. ex. JÄGERSKIÖLD, FT 1955 s. 249 ff och 325 ff. jämte där åberopad litteratur.

Som ett belysande exempel på den rättspolitiska uppfattningen angåen-

innebörden av kompetensområdet för generalbemyndigandet i 10 § torde vara vanskligt.[11]

de politibegreppets principiella innebörd vid denna tid kan nämnas, att det av 1855 års ordningsstadgekommitté den 29 aug. 1859 avgivna förslaget till ordningsstadga för rikets städer, vilket lades till grund för 1868 års ordningsstadga, innehöll bestämmelser om månglerskornas rätt att driva handel, varvid i socialt syfte betydande lättnader medgåvos för de fattiga utövarna av detta yrke (§ 4). Dessa föreskrifter intogos emellertid ej i stadgan, och detta synes icke enbart ha berott på tillkomsten av 1864 års näringsfrihetsförordning utan lär fastmera ha varit ett uttryck för den vid denna tid inom såväl de legislativa instanserna som doktrinen gällande uppfattningen, att välfärdsfrämjande och sociala intressen principiellt icke längre tillhörde politins rättsområde. Se härom — förutom berörda kommittébet. — civildepartementets handlingar 24 mars 1868 (RA). — Det må anmärkas, att bestämmelserna om idkande av mångleri i 1859 års ordningsstadgeförslag synas vara hämtade från en kungörelse mot förköp, olaglig gatuhandel m. m., som ÖÄ efter magistratens och handelskollegiets hörande utfärdade den 16 juni 1847; se härom en av förf. företagen undersökning om torghandeln ur rättslig synpunkt, intagen i Stadskollegiets utl. 1959:32 s. 296—315, som huvudsakligen behandlar torghandelns historiska utveckling i Stockholm. Jfr även FT 1958 s. 353 ff.

Jämförelsevis må nämnas, att samma begränsning infördes även beträffande kommunernas kompetens genom 1862 års kommunalförordningar, varvid i princip uttryckligt positivrättsligt stöd ansågs fordras för kommuns behörighet att tillgodose typiska sociala och välfärdsfrämjande intressen; se härom t. ex. SOU 1947:53 s. 17 ff. och 25 f. samt riksdagens beslut i samband med antagande av 1930 års kommunallagar att avvisa ett motionsvägen framfört förslag om en utvidgning av kommunkompetensen till att omfatta även välfärdsfrämjande angelägenheter; jfr även Sundberg i StvT 1930 s. 227. — Om innebörden och betydelsen av kompetensbestämmelsen i »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» i 1930 års kommunallagstiftning se nämnda bet. s. 66 f.; jfr även nedan s. 91.

[11] Vissa skäl synas dock tala för att föreskrifterna i 8 § om länsstyrelsens tillsynsplikt över efterlevnaden av då gällande författningsbestämmelser rörande upprätthållande av religionens helgd, allmänna gudstjänster, sedlighet och uppfostran — liksom länsstyrelsens åligganden för tryggande av »landsfriden» i 9 § — icke omfattades av generalklausulen; se härom nedan kap. IV. Att landsfridens bevarande icke tillades generalbemyndigandets skyddsobjekt utan liksom i föregående landshövdinginstruktioner behandlades särskilt torde främst ha betingats därav, att denna uppgift var en av politiförvaltningens primära funktioner och att de regementsfarliga handlingarna redan vid denna tid till väsentlig del voro kriminaliserade; jfr Reuterskiöld, Politirätt s. 34 ff. En bidragande omständighet lär också ha varit att vitesbefogenheten i 1855 års instruktion anknöts till generalklausulens ändamålsbestämmelse. Om förhistorien till 1855 års LI se Sörndal särskilt 92 ff., samt civildepartementets handlingar 10 nov. 1855 (RA); jfr även Strömberg s. 50 ff., 84 f.

Den förändring rörande de allmänna politimyndigheternas allmänna kompetensområde, som ändamålsbestämningen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet medförde, innebar politirättsligt ur olika synpunkter en synnerligen betydelsefull reform. Sålunda medförde den en väsentlig begränsning av såväl de regionala som de lokala polismyndigheternas maktutövning. Vad särskilt länsmyndighetens maktverksamhet beträffar innebar den nya ändamålsbestämningen för den enskildes rättsställning en betydelsefull inskränkning i länsstyrelsens tidigare vitesbefogenhet. Denna, som före 1855 års LI enligt särskilda specialbemyndiganden i olika författningar och praxis ansågs omfatta såväl politisom ekonomimål, begränsades genom 1855 års instruktion till att avse upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.[12] Avskiljandet av välfärden från politibegreppet underlättade säkerligen också i hög grad genomförandet av de senare framträdande reformkraven på en förstärkning av de enskilda medborgarnas rättsskydd, och utan denna boskillnad mellan den rent polisiära fareavvärjande verksamheten och statens välfärdsfrämjande funktion hade sannolikt utvecklingen mot den nuvarande rättsstatliga samhällsordningen fördröjts.[13]

Stor betydelse för politibegreppets innebörd och räckvidd, liksom för den politirättsliga maktutövningens gränser överhuvud, fingo även de många specialförfattningar angående olika grenar av

[12] Om länsstyrelsens vitesbefogenhet före och efter 1855 års LI se ovan s. 26 not 20.

[13] Som ett rättshistoriskt intressant sammanträffande i tiden måste betecknas, att välfärdspolitin positivrättsligt uteslöts från de allmänna polisorganens kompetens i den preussiska politiförvaltningslagen av den 11 mars 1850 och att den preussiska statsförfattningen utfärdades den 30 jan. s. å. Enligt Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Vervaltung s. 50, var detta icke någon tillfällighet: »Wer erstens Max Webers rechtssoziologische Analyse des Rechtsstaats als einer auf Rationalität gestellten Rechtsordnung zu Rate zieht und sich zweitens die logische Struktur der rechtsstaatlichen Norm und die Modalitäten des rechtsstaatlichen Gesetzesvollzugs vergegenwärtigt, wird nicht daran zweifeln können, dass die Polizei nur in ihrer grundsätzlichen Beschränkung auf Gefahrenabwehr unter Ausscheidung der positiven Wohlfahrtsförderung zum Bestandteil einer rechtsstaatlichen Verwaltung werden konnte, dass also die Eliminierung des Wohlfahrtszwecks mit der Einführung der rechtsstaatlichen Verfassung zwangsläufig verbunden sein musste.»

politiförvaltningen, som under 1800-talets senare hälft tillkommo i rask följd. Av dessa må här särskilt erinras om de s. k. stadsstadgorna, 1868 års ordningsstadga för rikets städer samt 1874 års brand-, byggnads- och hälsovårdsstadgor. Vidare må framhållas 1864 års näringsfrihetsförordning samt de författningsregleringar med tillståndstvång, kontroll m. m., som i anledning av denna förordning i snabb takt utfärdades beträffande olika områden av näringslivet.[14] I fråga om den s. k. socialpolitins ämnesområde avskildes genom 1847, 1853 och 1871 års fattigvårdsförordningar vården om fattiga såväl organisatoriskt som materiellträttsligt från politiförvaltningen. Genom 1885 års lösdrivarlag blev tillsynen över och behandlingen av lösdrivare närmare reglerad. Även 1864 års allmänna strafflagstiftning fick självfallet såväl direkt som indirekt stor betydelse för politibegreppets materiella innehåll och räckvidd ej minst i fråga om de lokala polisorganens uppgifter och befogenheter.

Den nu skisserade rättsutvecklingen, som främst var en följd av de nya samhälls- och levnadsförhållanden, som industrialismens och den ekonomiska liberalismens genombrott framkallade men som i icke ringa mån även påverkades av de vid 1800-talets senare del alltmera framträngande liberalistiska rättsstatsidéerna,[15] medförde, såsom redan antytts, betydelsefulla återverkningar på politiförvaltningens maktverksamhet såväl materiellt- som formalrättsligt. Genom det ovan berörda lagstiftningsarbetet avskildes från de lokala politiorganens kompetensområde att flertal ämnesgrupper, som tidigare tillkommit dem, och anförtroddes andra, för detta ändamål särskilt inrättade specialorgan eller de nyskapade kommunorganen.[16] Samtidigt fastställdes generella regler rörande de

[14] Se härom t. ex. Sjöholm, FT 1958 s. 343 ff. särskilt s. 356 ff. och där citerad litteratur; jfr även nedan s. 275 ff.

[15] Om liberalismens betydelse för avskaffande av frihetsberövande som påtryckningsmedel se t. ex. Petrén s. 64 f.

[16] Om berörda förvaltningsorganisatoriska utveckling se närmare t.ex. Schalling, SOU 1944: 37 särskilt s. 32 ff., Herlitz, Stadsförvaltning och hans uppsats i SST 1923 »Några drag ur stadsförvaltningens historia under 1800-talet» s. 341 ff. samt Sundberg, StvT 1930 s. 220 ff.

lokala förvaltningsorganens verksamhet, maktbefogenheter, rättsmedlen m. m. Dessa reformer inneburo i princip en inskränkning av såväl de lokala som regionala polisorganens allmänna kompetens och maktutövning.[17] Å andra sidan fick genom denna rättsutveckling länsstyrelsen — liksom andra statliga ämbetsmyndigheter — en väsentligt starkare ställning inom politiförvaltningen än tidigare. Genom de nya lagstiftningarna inom politirättens olika områden utökades nämligen de lokala och särskilt de kommunala myndigheternas funktionsområden, och den statliga tillsynen över de nya uppgifternas fullgörande tillades i allmänhet länsstyrelsen, som jämväl blev besvärsinstans vid klagan över lokalorganens beslut.

De ovan omnämnda positivrättsliga regleringarna påverkade även den rättsvetenskapliga diskussionen om politirättens systematik och problematik. Särskilt stor betydelse fick härvidlag avskiljandet av välfärden från det materiella politibegreppet. Härigenom blev inom doktrinen efter hand faremomentet den faktor, som främst ansågs vara det mest karakteristiska och distingerande kriteriet på politiförvaltningens verksamhet. Rättssystematiskt ledde detta nya betraktelsesätt till att statens sociala och ekonomiska välfärdsfrämjande verksamhet avskildes från politibegreppet och behandlades som självständiga discipliner.[18]

Bestämningen av länsstyrelsernas och dem underlydande polisorgans huvudfunktion till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har konsekvent bibehållits i lagstiftningen. Sålunda infördes detta uttryck i vår första gemensamma lagstiftning om det lokala polisväsendet såsom kompetensbegrepp för polispersonalen. Enligt 1 § lagen om polisväsendet i riket den 6 juni 1925,[19] där det för såväl kommunernas som polispersonalens skyldighe-

[17] Jfr nedan bl. a. Kap. IX avd. B.

[18] Se härom särskilt Th. Rabenius' systematik av förvaltningsverksamheten i hans ovan s. 27 not 24 citerade arbeten del I s. 6 f. och del II s. 4 ff. samt Blomberg, Den nordiska förvaltningsrätten (1887—89) i Nordisk Retsencyklopedi s. 188 f. Av senare arbeten må främst nämnas Reuterskiölds av den tyska rätten påverkade systematik av den materiella förvaltningsrätten i Föreläsningar II och i synnerhet i arbetet Den svenska förvaltningsrättens system (1927).

[19] Jfr nedan s. 43.

ter och rättigheter rörande polisväsendet grundläggande begreppet polisverksamhet definieras, förstås därmed bl. a. upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Detta begrepp användes även i de reglementariska föreskrifter, som i samband med polislagens utfärdande meddelades för polispersonalen. I den av chefen för dåvarande socialdepartementet den 12 dec. 1925 — med stöd av polislagens bemyndigande — fastställda normalinstruktionen för polispersonal angavs sålunda polispersonalens huvuduppgift vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.[20] Denna lokution förekommer också såsom kompetensbestämning i 1948 års allmänna polisinstruktion (1 §).

Även i gällande instruktioner för länsstyrelserna och överståthållarämbetet återfinnes nämnda lokution direkt eller indirekt. I 1958 års LI (5 §) heter det sålunda, att det tillkommer länsstyrelsen såsom högsta polismyndighet att ha ansvar för och ledning av polisväsendet i länet samt övervaka att allmän ordning och säkerhet därstädes behörigen upprätthållas.[21] På enahanda sätt är ÖÄ:s polisfunktion angiven i dess instruktion (6 § 1 mom. instruktionen 5 dec. 1947, nr 926). Uttrycket allmän ordning och säkerhet förekommer också såsom sammanfattande beteckning för landsfogdarnas polisverksamhet i den för dem gällande instruktionen[22] ävensom i en del äldre av Kungl. Maj:t fastställda instruktioner för polismästare. I de under senare år fastställda polismästarinstruktionerna, liksom i instruktionerna för landsfiskalerna och stadsfiskalerna, har däremot nämnda uttryck ersatts med den i PL och PI använda termen polisverksamhet.[23] Såsom framgår av legaldefinitionen av detta begrepp i PL (1 §) innebär detta emellertid icke någon saklig ändring. Detta uttryck förekommer också

[20] Normalinstruktionens bestämmelser kopierades nästan ordagrant i de av länsstyrelserna med stöd av 15 § 1925 års polisreglemente utfärdade lokala polisinstruktionerna för de olika polisdistrikten. De lokala polisinstruktionerna upphävdes genom 1948 års polisreglemente.

[21] Jfr nedan kap. IV.

[21] »Allmän ordning och säkerhet» ingår även bland de ärenden, som enligt gällande 1963 års departementsstadga (SFS nr 214) tillkommer inrikesdepartementet att handlägga (2 §).

[22] 12 § 1936 års landsfogdeinstruktion.

[23] 7 § 1951 års landsfiskalinstruktion och 5 § 1947 års stadsfiskalinstruktion.

i nuvarande 1961 års polisreglemente i fråga om landsfogdens-länspolischefens och de lokala polischefernas allmänna uppgifter (1 §).

Såsom tidigare påpekats kommer genom statsmakternas år 1962 och 1964 fattade beslut polisväsendet att förstatligas och omorganiseras fr. o. m. den 1 januari 1965.[24] I samband med genomförandet av denna reform kommer polislagen att upphävas.[25] Av motiven till lagen den 29 maj 1964 om vad som avses med polismyndighet, som träder i kraft den 1 januari 1965, då nuvarande 1944 års polismyndighetslag upphör att gälla, framgår emellertid att reformen icke kommer att medföra någon ändring av polisens huvudfunktion. Där framhålles nämligen, att denna alltjämt skall vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Någon legaldefinition angående polisverksamheten anses icke erforderlig eller lämplig. Även framdeles anses polisens huvuduppgift böra anges i allmänna ordalag, och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet förutsättes skola omfatta samma uppgifter som enligt PI.[26]

Avslutningsvis må nämnas, att även i våra nordiska grannländer förekommer i den positiva rätten en motsvarande generalklausul angående polisorganens allmänna kompetens. I de grundläggande författningarna angående polisväsendet i Danmark, Finland och Norge fastställes sålunda, att polisens (politiets) huvuduppgift är att upprätthålla ordning och säkerhet.[27]

[24] Se härom nedan kap. III; jfr Sjöholm, NAT 1936 s. 23 ff.

[25] Se övergångsbestämmelserna till lagen 29 maj 1964 med vissa bestämmelser i anledning av statens övertagande av huvudmanskapet för polisväsendet m. m. (nr 322).

[26] Se särskilt departementschefens uttalanden i KPr 1964: 101 s. 77 f.; jfr nedan s. 65. — Om polisens allmänna uppgifter se nedan särskilt kap. IV.

[27] Se beträffande Danmark Retsplejeloven 11 april 1916, § 113 (ändrad genom lagen 18 maj 1937, nr 166), Finland förordningen 14 febr. 1925 om polisväsendet, § 1, samt beträffande Norge Politiloven 13 mars 1936, § 1. — Om polisorganisationen i dessa länder se t. ex. SOU 1961: 34 s. 46 f., 169—175 och NKT 1959 nr 6 och 7. — Om polisväsendet i Finland se Sjöholm, NAT 1939 s. 210 ff. — Jfr även Herlitz, Nordisk offentlig rätt III första bandet (1963) s. 377 ff.

Kap. II

Politibegreppet i förevarande arbete

Avgränsningsspörsmål

1. Såsom i inledningen framhållits omfattar i förevarande arbete begreppet politi den gren av den inre förvaltningen, som har till ändamål att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att med hjälp av statens tvångsmakt avvärja de faror som hota detta tillstånd. Termen allmän ordning och säkerhet användes härvid i en betydligt vidsträcktare mening än i de positivrättsliga regleringarna av de allmänna polisorganens generella funktioner och befogenheter och omfattar sålunda även sådana ämnesområden som brandväsendet, byggnadsväsendet, allmänna hälsovården, sundhetsväsendet, kommunikationsväsendet, civilförsvaret, naturskydd, djurskydd m. m.[1] För att kunna fullgöra dessa för staten, samhället och de enskilda medborgarna livsviktiga uppgifter måste politiorganen ha tillgång till maktmedel av sådan art och styrka, att varje motstånd från början framstår som utsiktslöst och därför merendels också uteblir. Med hänsyn till tvångsmedlens säregna art bör tvångsmomentet betecknas som det mest karaktäristiska kriteriet på politiförvaltningens verksamhet.

Utövningen av de befogenheter, varmed politiorganen såsom bärare av statens befallnings- och tvångsmakt äro utrustade, medför regelmässigt — direkt eller indirekt — intrång i den enskildes rätt och handlingssfär. Karaktären av denna maktutövning är så unik för politiverksamheten i jämförelse med förvaltningens båda andra verksamhetsgrenar och den offentliga rätten över huvud, att denna faktor torde böra betecknas som det mest distingerande kännetecknet på politiförvaltningen.

Att uppdraga fullt klara och entydiga gränser kring politins rättsområde är nästan omöjligt. Detta har sin grund i olika omständigheter men hör främst samman med politibegreppets historiska utveckling, materiellt, funktionellt och organisatoriskt, och

[1] Jfr nedan s. 69 ff.

den inbördes samhörigheten mellan förvaltningens olika ämnesområden, vilken under utvecklingens gång främst betingats och dominerats av politiverksamhetens ursprungliga gemensamma målsättning: tryggandet av staten, samhället, den sociala och individuella samlevnaden samt främjandet av de enskilda medborgarnas bästa.[2] Dessa faktorer ha helt naturligt skapat betydande svårigheter när det gällt att legislativt avgränsa de olika förvaltningsgrenarnas funktionsområden från varandra.[3] Därjämte måste beaktas de konsekvenser av praktisk och ekonomisk natur, som en alltför långt driven uppspaltning på skilda organ av enhetliga, med varandra substantiellt sammanbundna ämnen eller ämnesgrupper medför för det allmänna. Detta förhållande har medverkat till att lagstiftaren i stället för att tillskapa nya organ föredragit att i görligaste mån överlämna nytillkommande angelägenheter åt den redan bestående myndighetsorganisationen. Att därvid de principiella och systematiska synpunkterna ofta fått träda tillbaka för rena lämplighetsskäl säger sig självt. Dylika rättspolitiska överväganden ha lett till att länsstyrelserna och de lokala polismyndigheterna fått sig anförtrodda en mängd sinsemellan olikartade uppgifter inom förvaltningens alla grenar.

De gränsdragningsproblem, som nu berörda förhållanden framkalla, ha med åren kvantitativt ej minskat utan ha tvärtom ökat och kvalitativt blivit mera komplicerade, och detta gäller icke endast kompetensförhållandet mellan politiförvaltningen å ena samt social- och ekonomiförvaltningen å andra sidan utan också funktionsfördelningen mellan politiförvaltningens organ inbördes. Belysande för denna utveckling är den mångfald gränsdragnings- och kompetensspörsmål, som lagstiftaren särskilt under senare år ställts inför vid utformandet av olika författningar inom specialpolitins rättsområde. Dylika svårlösta problemställningar av såväl materiellrättslig som organisatorisk art aktualiserades i stor utsträckning under förarbetena till de nuvarande riksförfattningarna rörande allmänna ordningen, hälsovården, byggverksamheten och brandförsvaret, vilket har sin naturliga förklaring i det organiska samband, som sedan länge råder mellan dessa förvaltnings-

[2] Jfr ovan s. 16 ff.
[3] Jfr nedan särskilt kap. IV och VII.

grenar. De organisationsmässiga spörsmålen, vilka huvudsakligen gällt verksamheten på det lokala planet, ha därvid genomgående lösts på samordningens väg, och samrådsprincipen har av lagstiftaren ofta tillagts så stor praktisk betydelse, att den ansetts böra uttryckligen inskrivas i författningstexten.[4]

Det sätt, varpå organens kompetensområden och befogenheter bestämts i berörda författningar, måste självfallet i tillämpningen ge upphov till många och ingalunda lättlösta gränsdragningsspörsmål, särskilt som de lokala organens befogenheter i viss utsträckning materiellrättsligt sammanfalla. Så förhåller det sig t. ex. med

[4] Så t. ex. i 26 § AOSt, 2 § 2 st. HSt, 2 § BySt, 55 och 56 §§ KF 1 dec. 1961 om brandfarliga varor samt 3 § 2 st. LuftfartsK; se härom KPr:a 1956:143 s. 123 ff., 1958:B 46 s. 90 ff., 1959:168 s. 162 ff. resp. 1961:173 s. 23 ff., 48 f. Bland de kompetens- och samordningsproblem av hithörande slag, som dryftats under förarbetena till HSt och BySt, kunna nämnas de som avse den s. k. omgivningshygienen, byggnadsplaneringsverksamheten och brandförsvaret — se härom HSt:prop. s. 95 resp. BySt:prop. s. 161 f. och SOU 1957:21 s. 150 ff. — samt strålskyddslagen. Beträffande denna lag, vars syfte är att bereda skydd mot skador av joniserande strålning åt människor och djur, har hälsovårdsnämnden ansetts böra bibehållas vid sina befogenheter enligt HSt att vid inrättandet och driften av atomenergianläggning inskrida mot sanitära olägenheter från sådan. Däremot bör nämnden enligt departementschefens uttalanden ej befatta sig med strålskyddsfrågor och ej heller äga meddela föreskrifter, som avvika från koncessionsbestämmelserna för anläggningen; se HSt:prop. s. 95. Vid departementsbehandlingen av HSt övervägdes vidare frågan om stadgans tillämpning på militära områden, varvid man stannade för att sådana områden borde undantagas från stadgans tillämpning; jfr prop. s. 85 ff., 92 ff. Förhållandet mellan brandförsvaret och civilförsvaret behandlas i KPr 1962:12 angående BrL och BrSt s. 37 ff.

De allmänna intressen, som samordningen enligt förordningen om brandfarliga varor främst avser, omfatta arbetsskydd, vattenvård, naturskydd, hälsovård, byggnadsplanering och försvar; se KPr 1961:173 s. 24 f.

Avgränsningsproblemen angående socialförvaltningen ha främst rört arbetarskyddslagstiftningen. Detta spörsmål har ägnats särskild uppmärksamhet under förarbetena till HSt och BySt och har huvudsakligen avsett samordningen av den lokala tillsynen över dessa författningar och arbetarskyddslagstiftningen. Om fördelningen av dessa funktioner mellan hälsovårds- och byggmyndigheterna samt arbetarskyddsorganen se särskilt HSt- och BySt:prop:a s. 90 ff. resp. 162 ff., SOU 1953:31 s. 73—78 och SOU 1957:21 s. 160—164 samt 48 § arbetarskyddslagen, där hälsovårdsnämnd ålägges tillsyn över lagens efterlevnad. Likartade avgränsningsfrågor diskuterades även under förarbetena till AOSt särskilt i samband med utformningen av 5 §; se prop. s. 91 f.

BySt:s och HSt:s bestämmelser om bostäder, samlingslokaler, hotell och pensionat etc., vilka alla tillgodose sanitära intressen; se t. ex. 38—50 §§ BySt och 15—24 §§ HSt. Gränsen mellan de båda författningarnas tillämpningsområde i förevarande hänseende synes enligt motivuttalandena principiellt böra dragas så, att BySt:s ifrågavarande föreskrifter främst uppställa byggnadstekniska krav på byggnadernas beskaffenhet, medan HSt:s bestämmelser — liksom hithörande föreskrifter i andra författningar, t. ex. LivsmSt, hotell- och pensionatsstadgan, arbetarskyddslagen — i första hand avse de villkor, som skola gälla för verksamhetens bedrivande i byggnaderna och vilka taga sikte på det befintliga byggnadsbeståndet och ej på nybyggnader.[5] Denna gränsdragning är dock högst schematisk och är ej ägnad att lösa alla i praktiken uppkommande kompetensspörsmål, bl. a. av den anledningen att BySt även innehåller föreskrifter rörande byggnads underhåll, se t. ex. 50 §. Kompetenskonflikterna måste därför i icke obetydlig utsträckning överlämnas åt rättspraxis' avgörande in casu.

Som ett belysande exempel på dylika kompetensfrågor kan nämnas befogenheten att meddela vitesföreläggande för anordnande av ledstänger eller räcke inomhus i bostadsbyggnad. Härvid är att märka, att som huvudförutsättning för hälsovårdsnämnds ingreppsrätt uppställes i HSt att sanitär olägenhet föreligger (70 §) och att detta begrepp enligt motiven även innefattar risk för olycksfall som uppkommer till följd av bristande underhåll, t. ex. av trappor.[6] Om nämnda förutsättning föreligger skulle alltså i anförda exempel hälsovårdsnämnd kunna ingripa med vitesföreläggande. Det må emellertid framhållas att RegR i ett avgörande som gällde föreläggande om anordnande av ledstänger till källare och vind i en bostadsfastighet, RÅ 1957 I 225, förklarat hälsovårdsnämnd sakna sådan behörighet. Detta ställningstagande överensstämmer som synes ej med de ovan angivna kompetensgränserna. Den omständigheten att berörda mål avsåg tillämpning av 1919 års HSt torde vara irrelevant, eftersom förhandenvaro av sanitär olägenhet även enligt denna stadga utgjorde förutsättning för hälsovårdsorganens ingreppsrätt samt nämnda begrepp i den

[5] Se KPr 1959:168 särskilt s. 274.
[6] Se KPr 1959:B 46 s. 131, 133, 174.

äldre stadgan torde ha haft samma innebörd som i den nuvarande.[7]

Exempel på likartade frågor som röra gränserna mellan byggmyndigheternas samt hälsovårds- och polismyndigheternas befogenheter enligt HSt resp. AOSt erbjuda bestämmelserna i 52 § BySt om skyltar och andra anordningar.[8]

Vad särskilt angår den principiella gränsdragningen mellan politirätten och socialrätten, vilken synes vara den fråga som i förevarande avseende i den förvaltningsrättsliga litteraturen tilldragit sig störst intresse, äro socialförvaltningens ändamål och funktioner liksom medlen för dessas förverkligande till sin allmänna karaktär och art helt olika dem som kännetecknа politiförvaltningen. Sålunda är det, åtminstone ej omedelbart eller i första hand, socialrättens syfte att upprätthålla eller trygga samhällsordningen utan dess primära uppgift är — såsom Sundberg träffande karaktäriserat denna gren av förvaltningen — att »genom understödjande och hjälpande åtgärder bereda medborgarna trygghet mot nöd, när självförsörjningsförmågan brister, och att eljest genom olika anordningar och anstalter underlätta självförsörjningspliktens fullgörande för att därigenom främja samhällslivets lugna utveckling».[9] Denna skillnad med avseende å ändamålet måste betecknas som den mest grundväsentliga mellan de båda förvaltningsgrenarna och sätter enligt sakens natur sin prägel icke endast på verksamhetens allmänna inriktning och yttringsformer utan också och framför allt på de olika förutsättningar, som legislativt uppställas för politi- respektive socialorganens ingreppsrätt och arten av de befogenheter, varmed organen äro utrustade för att genomföra sina uppgifter.[10]

[7] Jfr HSt:prop. s. 128 f., 133 f. och SOU 1953:31 s. 72 ff.

[8] Ang. avgränsningen mot hälsovårdsnämndens ifrågavarande kompetens se KPr 1959:168 s. 284 f. Frågan om kompetensförhållandet mellan byggnadsnämnden och polismyndigheten aktualiseras främst av tillståndstvånget i 2 § AOSt. I vissa av hithörande fall kan förutom polismyndighetens tillstånd även byggnadslov ifrågakomma. Beträffande tidigare praxis se t. ex. RÅ 1932:61 och 1957 I 20; jfr nedan s. 154 not 41. Även olika regleringar i AOSt och HSt föranleda gränsspörsmål av icke lättlöst natur; se härom Strömberg, FT 1958 s. 177 ff. och FT 1959 s. 181 ff. samt nedan kap. IX avd. B.

[9] Kommunalrätt, Speciella delen (1959) s. 1. Jfr Eek, FT 1953 s. 221 ff. och Socialrätt (1954) s. 16 f., 40 ff.

[10] Ang. politimaktens särskilda yttringsformer skall här endast framhållas,

En annan mera påtaglig olikhet av principiell betydelse mellan politi- och socialrättens allmänna funktioner är att socialrättens hjälp- och skyddsverksamhet uteslutande riktar sig mot personer, medan politirättens skyddsfunktion även omfattar avvärjande av faror som hota eller härröra från saker, djur, växter, naturtilldragelser eller andra yttre förhållanden.[11]

Såsom tidigare framhållits kunna, hur noga skiljelinjerna mellan politiförvaltningens och angränsande områden av förvaltningsverksamheten än dragas, oklara och tveksamma gräns- och övergångsfrågor ej undvikas. Och det spelar ej heller någon större roll, om vissa perifera delar av det synnerligen omfattande och föga homogena författningsmateriel, som förvaltningsrätten nutilldags omspänner och som synes ha en obetvingbar tendens att ständigt växa i omfång, systematiskt behandlas inom den ena eller andra disciplinen. Det väsentliga är att rättsnormer, rättsföreteelser och rättsinstitut inom den offentliga förvaltningsrätten, som äro av

att socialrätten ej har någon motsvarighet till den normativa förordningsbefogenhet, som tillkommer olika politimyndigheter, och att även de politirättsliga individuella förvaltningshandlingarna principiellt och typologiskt äro av annan karaktär än de socialrättsliga.

[11] Jfr nedan kap. VI. — Beträffande den systematik av den materiella förvaltningsrätten, som hos oss införts av Reuterskiöld och som sedermera utbyggts och närmare preciserats av Sundberg — se Allmän förvaltningsrätt s. 19 — och som numera är allmänt vedertagen i den förvaltningsrättsliga litteraturen, har i fråga om gränsen mellan politi- och socialförvaltningen Agge i FT 1938 s. 186 ff. anlagt ett kriminalpolitiskt betraktelsesätt och hävdat, att en indelningsgrund efter »samhällsfaran» skulle vara mera motiverad och rationell. Denna teori torde ej bygga på gällande positiv rätt utan synes närmast ha influerats av vissa allmänna synpunkter, som framfördes av en statlig kommitté, i vilken Agge var ledamot, i vissa åren 1937 och 1938 avgivna promemorior angående den straffrättsliga behandlingen av lättjefulla förbrytare m. m., och har därför främst intresse de lege ferenda. Såsom Eek i Administrativa frihetsberövanden (1943) s. 109 f. och 176 f. påvisat kan termen samhällsfara ur praktiska arbetssynpunkter knappast anses innefatta en bättre eller mera stringent skiljeledare mellan de politi- och socialrättsliga funktionerna och medlen för dessas förverkligande än de inom den förvaltningsrättsliga doktrinen numera allmänt gängse kriterierna. Därtill är begreppet samhällsfara alltför obestämt och konturlöst och svårt att konkretisera i allmänna normer. Som ett belysande exempel härpå kan anföras de lagtekniska svårigheter, som enligt den ovannämnda kommitténs egna uttalanden skulle möta, om detta begrepp användes såsom indikation för tvångsingripande mot prostituerade; se kommitténs berörda promemoria 1938 s. 35 ff.

samma eller ensartad karaktär, behandlas enligt samma generella principer.

2. Uttrycket allmän ordning och säkerhet är till sitt innehåll synnerligen oklart och räknas i doktrinen till ett av de mest svårbestämbara av de s. k. obestämda rättsbegreppen.[12] Att det likväl alltjämt i lagstiftningen användes som materiellrättsligt begrepp torde icke endast höra samman med politibegreppets historiska utvecklingsgång utan torde också betingas av rättspolitiska skäl. Med hänsyn till den allmänna karaktären och arten av de samhällsintressen som politin har att skydda och de förändringar, som dessa kunna undergå på grund av skiftande växlingar i tidsförhållanden och rättsuppfattningar, samhällslivets strukturella utveckling etc., måste politiväsendet, om det skall kunna behörigen fullgöra sina betydelsefulla uppgifter, äga ett stort mått av såväl anpassbarhet som självständig handlingsfrihet. Sålunda måste exempelvis politiorganen — de allmänna såväl som de speciella — vid krig, krigsfara eller andra extraordinära förhållanden snabbt kunna anpassa sig efter de särskilda krav, som i dylika lägen ställas på politimakten.[13] Men även de primära funktioner för samhälls- och rättsordningens upprätthållande, som under normala förhållanden ankomma på politiorganen, äro av sådan karaktär, att deras ställningstaganden och ingripanden merendels måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och dess egenart. Såväl de centrala som de lokala politiorganen måste därför i

[12] Se t. ex. Herlitz, som i Föreläsningar III s. 371 betecknar begreppet som ett av de obestämdaste »konstuttrycken» i förvaltningsrätten.

[13] Såsom exempel på de särskilda funktioner och vittgående befogenheter, som i sådana krislägen tillkomma politiorganen enligt den positiva rätten, kunna nämnas lagen 17 dec. 1943 om polisens ställning under krig och dess tillämpningsförfattning KK 25 april 1958 (nr 262), krigsinstruktionen för länsstyrelserna 12 jan. 1962 (nr 4), föreskrifterna i 5 kap. civilförsvarslagen och civilförsvarskung. 27 maj 1960 (nr 377), gränsövervakningskung. 20 okt. 1944 (nr 728) och allmänna instruktionen för gränsövervakningspersonal, fastställd av Kungl. Maj:t den 1 dec. s.å., bevakningslagen och bevakningskungörelsen samt specialbestämmelserna för kommunikationsverkens skydds- och bevakningsverksamhet vid krig och krigsfara o. d., krigssjukvårdslagen, krigssjukvårdskung. och AtomskL. Jfr även 13 § 2 mom. EpiL, 11 § AOSt och 2 § LAS — se härom vidare nedan s. 317 f. — 16-20 §§ sjötrafikförordningen, 56 § 2 st. RusdrycksförsF och 28 § ÖlförsF m. fl. författningsställen. Jfr nedan s. 200.

betydligt större utsträckning än andra förvaltningsmyndigheter äga en självständig omdömes- och handlingsfrihet och vid uppgifternas fullgörande icke klavbindas av alltför detaljerade och stela rättsnormer.

Föränderligheten hos de skyddsintressen, som politiförvaltningen har att tillgodose, är karaktäristisk för hela politirättens materiella struktur och har varit bestämmande även för den särskilda ordning, som i vårt land alltsedan rättsstatsidéns förverkligande gäller för utfärdande av de normer, som i betydande utsträckning reglera detta förvaltningsområde. En väsentlig del av det omfattande författningsstoff, som utgör politirättens grundval, tillhör nämligen Konungens ekonomiska och administrativa lagstiftning (RF § 89). Och såsom utmärkande för detta lagstiftningsområde till skillnad från det, som tillhör den samfällda lagstiftningen, framhölls redan i stadfästelseresolutionen till 1734 års lag just att det rörde sådant, som vore »mera förändring underkastat» och därför kunde vara i behov av snabbare ingripanden och lättare omgestaltningar än den samfällda lagstiftningen medgåve.[14] Ett typiskt och specifikt uttryck härför är också den ganska omfattande straffsanktionerade normgivningsmakt, som sedan urminnes tid tillkommit och alltjämt tillkommer olika statliga och kommunala politiorgan.[15]

Det behov av anpassbarhet och snabbhet i avgörandena och ingripandena, som således i alldeles särskild hög grad gör sig gällande inom politiförvaltningen, har även kommit till uttryck i dess organisatoriska uppbyggnad, som präglas av en långt driven decentralisering och specialisering, ävensom i formerna för politiorganens beslutanderätt och maktutövning i övrigt, som är utformad enligt den monokratiska principen.

Att begreppet allmän ordning och säkerhet även brukas såsom rättsvetenskapligt begrepp torde bero därpå, att de vetenskapliga begreppen så långt det är möjligt böra ansluta sig till den positiva rätten men sammanhänger säkerligen i viss mån också med traditionella betraktelsesätt.

[14] Jfr t. ex. Malmgren, Sveriges författning II s. 93 ff., Thulin a.a. s. 161 samt Agge, Straffrättens allmänna del (1959) s. 24 och där anmärkt litteratur.

[15] Jfr nedan särskilt kap. IV och V.

Självfallet kan man fråga sig, om det ej är hög tid att göra sig av med det klassiska och svårbedömbara politibegreppet och söka skapa ett nytt och mera entydigt. Detta torde emellertid av olika skäl ej vara lätt. De uppgifter, som ingå i det förvaltningsrättsliga begreppet allmän ordning och säkerhet, äro till sin allmänna natur så skiftande och så sammanbundna med varandra och äro underkastade så snabba förändringar, att det torde innebära stora svårigheter att finna ett annat sammanfattande uttryck för ifrågavarande funktionskomplex, som i sig förenar och täcker alla dessa egenskaper och synpunkter. En annan omständighet, som ej heller just är ägnad att underlätta uppgiften, är politiförvaltningens heterogena organisation med dess hårt drivna utskiftning av uppgifterna på en mångfald olika organ.

Vidare måste beaktas, att det nuvarande elastiska och obestämda begreppet allmän ordning och säkerhet alltjämt är att betrakta som ett statsidémässigt begrepp och att det därför även av rättspolitiska skäl kan framstå såsom mindre praktikabelt att utbyta detta hävdvunna begrepp mot ett annat, mera bestämt och entydigt. Betecknande härutinnan är också, att — såsom förut påpekats — runtom i Europa såväl de centrala som de lokala polisorganens uppgifter och maktbefogenheter genomgående bestämts genom en generalklausul och att man därvid i den positiva rätten regelmässigt använder samma eller liknande begreppsbestämningar som hos oss och våra nordiska grannländer.[16]

[16] Jfr ovan s. 43. — Det kan nämnas, att man i Bayern, där för några år sedan (1954) utfärdades en särskild lag angående polisens uppgifter — »Polizeiaufgabengesetz» — ansett sig böra bibehålla den i den tyska rätten uråldriga termen allmän ordning och säkerhet. I nämnda lags artikel 2 heter det sålunda: »Die Polizei hat die Aufgabe, als Vollzugorganen der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung und als Hilfsorgan anderer Verwaltungsbehörden bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und durch Unterbindung und Beseitigung von Störungen mitzuwirken. Im Rahmen dieser Aufgabe hat sie insbesondere die Verfassung und die Grundrechte zu schützen sowie bei Unglücksfällen und bei gemeiner Gefahr oder Not unbeschadet der Aufgaben anderer Einrichtungen die erforderliche Hilfe zu leisten.» Vidare kan erinras om de i sak resultatlösa försök, som gjordes i de engelska, franska och amerikanska besättningszonerna i Tyskland att reformera polisbegreppet både materiellt och formellt; härom se E. Kaufmann m. fl. Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte (Frankfurt am Main 1951) s. 197—244.

Indelningsgrunder

1. Såsom i det föregående framhållits användes begreppet allmän ordning och säkerhet i förevarande framställning icke endast i den begränsade betydelse som detta begrepp nutilldags merendels synes ha i den positiva rätten utan i en vidare mening, omfattande även sådan samhällelig skyddsverksamhet, som ankommer på andra organ än de egentliga politiorganen. Av denna vidsträckta begreppsbestämning följer att det rättsmaterial, som bildar grundvalen för politiförvaltningens verksamhet, utgöres av ett otal författningar, som beröra samhällslivets olika områden. Det ställer sig därför svårt att finna en ur arbetsmetodiska synpunkter lämplig indelningsgrund för detta överväldigande och heterogena författningsmaterial, som utgör politirättens allmänna grundval och bestämmer dess rättsområde.

Förevarande spörsmål är ej specifikt för vår rätt utan är universellt. Enahanda systematiska problemställningar förekomma nämligen i så gott som all rättsvetenskaplig litteratur som behandlar den allmänna politirätten. I nordisk doktrin synes emellertid ämnet under modern tid ej ha ägnats något större intresse, om man bortser från Reuterskiölds förut omnämnda arbeten angående politiförvaltningsrätten.[17] Helt annan uppmärksamhet har spörsmålet rönt i den kontinentala europeiska litteraturen. Där diskuteras — ofta mycket ingående — systematiseringen av politirättens objekt och ett flertal olika indelningsgrunder rekommenderas och användas. Även en mycket summarisk översikt av de vanligaste av dessa indelningsgrunder skulle föra för långt och skulle ej heller löna mödan, särskilt som det positivrättsliga underlaget för indelningarna i betydelsefulla hänseenden skiljer sig från vårt eget. För den följande framställningen har det ansetts tillfyllest att översiktligt redogöra för de indelningsgrunder, som kunna ha intresse utifrån vårt rättssystem och rättsmaterial.

En i den kontinentala litteraturen sedan gammalt relativt vanlig indelning av den materiella politiförvaltningens objekt är indelningen i *preventiva* och *repressiva* verksamhetsformer. Preventiv, förebyggande, betecknas politin, då den ingriper i syfte att förhindra farligheter, som kunna störa den allmänna ordningen

[17] Se ovan s. 1. Den av R. använda systematiken beröres nedan s. 54, 57.

och säkerheten. Den repressiva, undertryckande verksamheten riktar sig däremot mot redan inträdda, faktiska störningar av detta trygghetstillstånd och går ut på att så långt det är möjligt undanröja störningen och dess verkningar och återställa den rubbade ordningen och säkerheten. Skillnaden mellan dessa båda huvudformer är således att den preventiva verksamheten riktar sig framåt i tiden och avser att förebygga att ordningen och säkerheten störes, medan den repressiva verksamheten riktar sig bakåt, mot en redan föreliggande störning och är av reparativ, återställande art.

Denna indelning av politiförvaltningens verksamhet infördes hos oss av Reuterskiöld i det förut omnämnda, år 1919 utgivna arbetet om politiförvaltningsrätten och återkommer även i hans mera fullständiga framställning av den materiella politirätten i den år 1933 utkomna delen av Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt.[18] Förutom de preventiva och repressiva verksamhetsformerna utskiljer Reuterskiöld även en tredje, nämligen den explikativa, varmed avses sådan verksamhet som går ut på att undanröja en abstrakt, dvs. en ännu ej inträdd fara.[19] Denna verksamhetsform är dock egentligen endast att betrakta som ett komplement till den preventiva och riktar sig mot en abstrakt merendels potentiell fara.[20]

En annan i kontinentala doktrinen ganska vanlig systematisering är indelningen i *rättslig* och *administrativ* politi. Enligt denna, som liksom indelningen i preventiv och repressiv verksamhet har sin upprinnelse i den franska rätten, hänföres till rättslig politi den verksamhet för uppdagande av begångna brott, som inom den lokala polisen vanligtvis fullgöres av kriminalpolisen och som utgör en hjälpverksamhet åt åklagar- och domstolsväsendet i deras straffprocessuella funktion. Som administrativ politi betecknas de delar av den politirättsliga verksamheten, som uteslutande tjäna förvaltningens intressen.

[18] Se Politirätt s. 12 ff., 34—104 och Förvaltningsrätten s. 191—284. Att närmare ingå på R:s systematik har ansetts överflödigt, då det författningsmaterial som denna omfattar numera är helt föråldrat.

[19] Om begreppet abstrakt fara se nedan s. 168.

[20] Ang. denna verksamhetsform se nedan s. 79 f.

Enligt en annan systematiseringsgrund är arten av den fara, mot vilken politiverksamheten riktar sig, det distingerande momentet, och skiljes då mellan *person-* och *sakpoliti*. Till personpoliti hänföres sådan politiverksamhet, som går ut på att avvärja faror som hota människor, medan sakpoliti riktar sig mot faror som hota saker, vartill hänföras även olyckshändelser, brand, naturkatastrofer o. d.[21]

Förutom de nu nämnda indelningarna av politiverksamheten, där dess olika arter och former varit avgörande, kan nämnas, att i den kontinentala förvaltningsrättsliga litteraturen ofta skiljes mellan *lokal* och *statlig* politi. Bestämmande för denna åtskillnad är huruvida de intressen, som politin har att skydda, uteslutande eller i första hand är av lokal natur och politiverksamheten alltså enbart eller främst gagnar kommunen och dess medlemmar eller huruvida verksamheten helt eller i övervägande grad tjänar statens och rikets intressen i gemen.

Ingen av de ovan angivna indelningsgrunderna synes för vårt lands vidkommande vara lämplig att lägga till grund för en arbetsmetodiskt fruktbärande systematik av den materiella politirätten. Vad särskilt angår indelningen i *preventiv* och *repressiv* politi har denna visserligen i viss mån täckning i författningarna. Fixeringen av de båda huvudarternas materiella innebörd synes emellertid i den positiva rätten i allmänhet ej ha skett efter några systematiskt eller metodiskt enhetliga grunder utan har merendels anpassats efter arten av det eller de särskilda intressen som utgöra föremålet för den författningsmässiga regleringen och den betydelse lagstiftaren tillmätt dessa intressen ur ordnings- och säkerhetssynpunkt.[22] Någon principiell åtskillnad i materiellträttsligt av-

[21] Denna indelningsgrund användes bl. a. av Adamowitz II s. 55 ff., 156 ff., 286 ff.

[22] I icke ringa mån torde olikheten i den legislativa materiella utformningen sammanhänga med när författningarna tillkommit och även i vad mån de utfärdats av Kungl. Maj:t ensam eller gemensamt med riksdagens eller efter dess hörande. I äldre författningar, som utfärdats utan riksdagens medverkan, ha rättssäkerhetsintressena ej tillgodosetts i lika hög grad som i senare tillkomna författningar, vilket haft till följd att reglerna där för de politirättsliga ingripandena i stor utsträckning blivit både ofullständiga och vaga. Av viss betydelse i förevarande avseende är också den lagtekniska metodik, som använts vid författningens allmänna utformning. Därest man,

seende mellan de preventiva och repressiva åtgärderna göres i allmänhet ej i lagstiftningen. I fråga om de makt- och reaktionsmedel, som i olika specialförfattningar ställas till politiorganens förfogande, skiljes sålunda i allmänhet ej mellan förebyggande resp. återställande åtgärder utan samma tvångsmedel kunna ofta användas beträffande båda slagen av ingripanden. Sålunda kan exempelvis den med blankettstraff förenade förordningsmakt, som för särskilda fall enligt AOSt (8 §) och HSt (70 §) tillkommer polismyndighet respektive hälsovårdsnämnd, användas i såväl prevenerande som repressivt syfte. Detsamma gäller den vitesbefogenhet som tillkommer hälsovårdsnämnd enligt 75 § HSt och byggnadsnämnd enligt 70 § 2 st. BySt.[23] Vad nu sagts gäller också regelmässigt i fråga om de allmänna polisorganens generella maktbefogenheter enligt t. ex. 5 § och 7 § 1 mom. LI, 11 och 12 §§ PI samt Kungl. cirkulären angående användande av skjutvapen och spikmatta i polistjänsten (SFS 1961: 162 resp. 1959:412).

Även om således positivrättsligt någon principiell skillnad i allmänhet ej göres mellan de preventiva och repressiva ingreppsformerna följer dock av politins allmänna funktion som samhällets primära skyddsvakt för den inre ordningens och säkerhetens

såsom t. ex. beträffande de polisiära eller sanitära myndigheternas allmänna ingreppsrätt laborerar med obestämda, standardmässiga generalklausuler, blir naturligtvis rättsskyddskravet mindre väl tillgodosett än i sådana fall, då gränserna för maktbefogenheterna bestämmas genom noggranna och fullständiga specialbemyndiganden; jfr här nedan not 25.

[23] Beträffande byggnadsnämndens maktmedel ha eljest i BySt uppdragits relativt bestämda gränslinjer mellan ingripanden i preventivt och repressivt syfte. I 68 § regleras sålunda ingripande med prevenerande förbud mot fortsättande av otillåtet byggnadsarbete, medan i 70 § 1 st. behandlas repressivt föreläggande att »undanröja eller ändra» redan uppförd byggnad eller annan anordning. Denna skillnad markeras ytterligare genom de i BySt fastställda olika sanktionerna för ingreppsformernas säkerställande. Överträdelse av åtgärd av det förra slaget medför automatiskt straff (69 §), varemot det repressiva föreläggandet kan förenas med vite eller tvångsutförande på den tredskandes bekostnad (70 § 2 st.). Det bör här anmärkas att den vitesbefogenhet, som enligt 31 § AOSt tillkommer polismyndighet, däremot huvudsakligen synes skola användas i repressivt syfte; se KPr 1956:143 s. 134 f. Såsom ett typiskt exempel på vitesbefogenhet med uteslutande prevenerande syfte kan nämnas länsstyrelsens vitesrätt enligt 46 § hotell- och pensionatstadgan att av ordnings- och säkerhetsskäl förbjuda sådan rörelses fortsättande.

bevarande att de prevenerande formerna dominera. I hela det synnerligen omfångsrika och mångskiftande författningsmaterial som specialpolitiförvaltningen omfattar är också det förebyggande momentet avgjort förhärskande.[24] Även i bestämmelserna angående polisens allmänna uppgifter i PI (1 §) understrykes den förebyggande verksamheten liksom i inrikesministerns anvisningar till denna instruktion.[25]

Att lägga huvudformerna preventiv och repressiv politiverksamhet till grund för en systematisk indelning av alla de olikartade ämnesområden, som politiförvaltningens lagstiftningsakter omspänna, är ej heller motiverat eller lämpligt ur arbetsmetodiska synpunkter. Reuterskiöld har visserligen — såsom framgår av den föregående framställningen — använt denna indelningsgrund i sin systematiska översikt över den materiella politiförvaltningsrätten,

[24] Regleringar inom specialpolitin med uteslutande repressivt syfte äro sällsynta. Som ett exempel kan dock nämnas länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt 18 § byggnadsminneslagen; jfr länsstyrelsens vitesrätt i 4 § fornminneslagen, som kan användas även i prevenerande syfte.

[25] Se Sjöholm, Polislagen s. 124 f. och Polislagstiftningen s. 545 f. Jfr även KM:ts cirkulär ang. polisens brottsförebyggande verksamhet (SFS 1959:474 och 492) samt SOU 1961:15 särskilt s. 17 ff. och 123 ff.

I vad mån politiorganens verksamhet i praktiken får preventiv eller repressiv karaktär beror i stor utsträckning på hur verksamheten organiseras, planeras, ledes och bedrives inom de olika förvaltningsområdena. Ju mera omfattande, planmässiga och effektiva de förebyggande åtgärderna i form av kontinuerlig tillsyn och övervakning äro och ju mera de övervakande och verkställande organen ingripa redan på farestadiet, desto mindre blir helt naturligt behovet av repressiva åtgärder.

Att politiverksamheten främst bör ha en preventiv inriktning är naturligt och medför påtagliga fördelar i olika avseenden. Såväl för statsauktoriteten och dess hävdande som särskilt för politiorganen är en effektivt förebyggande verksamhet att föredraga framför det repressiva ingripandet. Fullgörandet av politiuppgifterna underlättas och de totala kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde nedbringas, om politiskyddet insättes redan innan de ordnings- och säkerhetsstörande faremomenten hunnit framträda och konkretiseras. Vidare måste man alltid räkna med att det repressiva ingripandet kan komma för sent eller icke medför avsett resultat. Å andra sidan har den repressiva ingreppsformen den fördelen, att det är lättare att överblicka och bedöma situationen och de medel som böra komma ifråga med hänsyn till farans art, omfång etc., när faran redan föreligger, vilket självfallet är ägnat att motverka onödiga och orättmätiga ingripanden. Ur rättsskyddssynpunkt kan därför det repressiva ingreppet anses vara att föredraga framför det preventiva.

men hans uppdelning av författningsmaterialet efter denna princip måste betecknas såsom ett mindre lyckligt systematiskt grepp. Valet av det rättsmaterial, som hänförts till preventiv och repressiv politi, har blivit godtyckligt och föga överensstämmande med den positiva rätten.[26]

Svårigheten att uppdraga en fast och hållbar gräns mellan repressiv och preventiv politiverksamhet framträder inom såväl den allmänna som den speciella politin. Beträffande den förstnämnda sektorn kan sålunda framhållas, att ej ens kriminalpolisens verksamhet, som ju eljest ofta brukar anföras såsom ett skolexempel på repressiv polisverksamhet, uteslutande har denna karaktär. Kriminalpolisens straffprocessuella åtgärder rikta sig visserligen mot redan inträdda störningar av rättsordningen och avse att genom brottets uppdagande och brottslingens fastställande och överlämnande till de straffskipande myndigheternas behandling återställa den störda ordningen. Men även dessa åtgärder äro ej enbart av repressiv art utan äro, liksom all politiverksamhet, till sitt egentliga syfte framför allt förebyggande, i det att de gå ut på att undanröja eller motverka handlingar som innebära en fara för ordningen.[27]

Det preventiva momentet är ännu mera påfallande i sådana fall, då polisingripandet icke främst riktar sig mot själva den straffbara gärningen utan mot förövaren såsom sådan i syfte att faktiskt avbryta det störande av ordningen och säkerheten som hans förehavande innebär. Om en polisman känner till att en viss person X så snart han är spritpåverkad har för vana att på gatan antasta och ofreda personer och av denna anledning omhändertager honom, emedan han anser sig endast på detta sätt kunna få honom att upphöra med sitt ordningsstörande beteende, är polismannens ingripande icke i första hand en repressiv, straffproces-

[26] Sålunda kan det exempelvis ej anses överensstämma med vare sig författningarnas utformning eller syfte att hänföra lagstiftningarna angående utlänningar, resande, djurskydd, farsoter och naturolyckor till repressiv politi eller att beteckna författningarna rörande kommunikationsväsendet, ordnings- och sedlighetspolitin, bostads- och sundhetspolitin såsom uteslutande preventiv politi; se Reuterskiöld, Förvaltningsrätten, s. 191 ff.

[27] Jfr kap. VI.

suell åtgärd. Omhändertagandet av X riktar sig nämligen åtminstone ej primärt mot de straffbara handlingar i form av fylleri och förargelseväckande beteende, som X:s beteende kan innebära, utan går ut på att förhindra hans störande av gatufriden. Om polismannen däremot ej känt till X och hans beteendemönster i alkoholpåverkat tillstånd, hade ingripandet mot denne varit en typisk repressiv åtgärd. I vad mån ett politirättsligt ingripande har preventiv eller repressiv karaktär får därför ofta bedömas in casu och efter ingripandets särskilda syftemål.

Det nu anförda exemplet belyser även några av de ur principiell synpunkt mera betydelsefulla skiljaktigheterna mellan straffrätten och politirätten.[28] Politiverksamhetens föremål är det faktiska förhållandet och politiorganens ingripande går ut på att påverka detta förhållande så, att det överensstämmer med de uppställda rättsnormerna. Denna skillnad mellan politirätten och straffrätten framträder helt naturligt särskilt påtagligt i fråga om arten av reaktionsmedlen. En väsentlig olikhet härutinnan är att politiförvaltningens tvångsmedel kunna upprepas och användas till dess det politimässiga tillståndet återställts, medan däremot straff kan ådömas blott en gång för en och samma lagöverträdelse. Straffets — och detta gäller även politistraffets — funktion är också en helt annan än de politirättsliga tvångsmedlens. De senare ha uteslutande till syfte att undanröja eller motverka den föreliggande störningen eller faran och taga ej hänsyn till det subjektiva rekvisitet. Om handlingen är medveten eller omedveten, uppsåtlig eller ouppsåtlig, har ej någon konstitutiv betydelse inom politirätten.[29]

[28] Uttrycket straffrätten omfattar såväl allmän straffrätt som specialstraffrätt och användes i detta arbete i den lagtekniska och formella betydelse, i vilken dessa begrepp numera allmänt brukas i den straffrättsliga doktrinen. Där hänföras till allmän straffrätt de lagöverträdelser som behandlas i SL (brottsbalken), varemot de handlingar som bestraffas i andra författningar höra till specialstraffrätten; se t. ex. Agge s. 18 f. och där anmärkta arbeten. Huvudparten av den specialstraffrättsliga lagstiftningen utgör enligt den i detta arbete förordade systematiken specialpolitins rättsstoff; se nedan s. 69 ff.

[29] Då uppsåtet principiellt är avgörande för det straffrättsliga reaktionssystemet, få i praktiken de politirättsliga ingreppsformerna — liksom politistraffet — ofta fylla en supplerande funktion för samhälls- och rättsordningens upprätthållande. Jfr Agge, Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet I (1939) s. 182 ff. och Straffrättens allmänna del s. 8 ff., 22 ff.

Även andra betydelsefulla olikheter föreligga mellan straffrätten och politirätten. Att ingå på dessa faller utom planen för detta arbete.[30]

Vad nu sagts angående en indelning i preventiv och repressiv politiverksamhet äger i stort sett tillämpning också beträffande övriga i det föregående omnämnda indelningsgrunder, som förekomma i doktrinen. Sålunda synes en indelning i säkerhets- och förvaltningspoliti resp. i rättslig och administrativ politi hos oss kunna få betydelse endast inom de allmänna politiorganens kompetensområde. Därvid skulle exempelvis såsom säkerhetspoliti och rättslig politi kunna betecknas den gren av lokalpolisens verksamhet, som fullgöres av kriminalpolisen i sådana polisdistrikt, där polisen för polisverksamhetens ombesörjande indelats i särskilda sektioner, varemot till administrativ eller förvaltningspoliti skulle kunna hänföras de uppgifter av mera typisk förvaltningsrättslig karaktär, som ankomma på de lokala polismyndigheterna och vilka innefatta ett rättsligt bindande avgörande i form av ett beslut till skillnad från polismännens uppgifter, som i allmänhet äro av verkställande och faktisk natur.[31] För förevarande undersökning har emellertid en sådan systematik föga intresse.

En indelning av den materiella politiförvaltningen i person- och sakpoliti kan ej heller för den svenska politirättens del betecknas som ett ur systematisk synpunkt särskilt givande grepp. En dylik systematisering har ingen allmängiltig täckning i den positiva rätten. Politiåtgärderna rikta sig nämligen merendels mot såväl personer som egendom, och att på denna väg nå fram till en klarläggande och lämplig systematik för behandlingen av den materiella politirättens problematik synes ogörligt.[32]

Ej heller är en indelning efter politifunktionernas lokala och statliga art hos oss motiverad ur vare sig positivrättsliga eller and-

jämte i dessa arbeten citerad litteratur samt Thornstedt, FT 1952 s. 284 ff.; jfr även uttalanden av straffrättskommittén i SOU 1944:69 bl. a. s. 378 ff. och i SOU 1953:14 s. 169. Jfr även Ekelöf, Straffet, skadeståndet och vitet (1942) passim och Fahlbeck a.a. s. 67 f.

[30] Jfr dock s. 92 och 165.

[31] Se härom nedan s. 63 f.

[32] För vissa centrala spörsmål inom politirätten, t. ex. i fråga om tvångsrätten, kan dock denna indelningsgrund vara tjänlig.

ra synpunkter. Inom såväl de allmänna som speciella politiorganens verksamhet kan man visserligen urskilja vissa områden, som kunna betecknas såsom lokalpoliti i den meningen, att verksamheten uteslutande eller i övervägande grad främjar ordningen och säkerheten inom kommunerna såsom lokala ordnings-, trafik-, brand- och hälsovårdsföreskrifter och trafikpolisens trafikreglerande verksamhet.[33] Denna åtskillnad kan dock enligt gällande rätt ej tilläggas någon principiell betydelse av generell räckvidd från vare sig materiellt- eller formalrättsliga synpunkter. Såsom tidigare framhållits är all politiverksamhet till sin allmänna karaktär en typisk statlig funktion.[34]

2. Av den föregående framställningen torde framgå att det ej är lätt att finna en för alla syften rationell systematik beträffande det väldiga och heterogena författningsmaterial, som utgör politiförvaltningens grundval. Vid övervägande av olika tänkbara indelningsgrunder har det givetvis i första hand gällt att välja en systematik som ur arbetsmetodiska synpunkter framstått som mest ändamålsenlig för behandlingen av de särskilda ämnen inom den allmänna politirätten, som äro föremål för detta arbete. Utifrån detta begränsade syfte har det befunnits lämpligast att låta de för de egentliga politiorganens maktverksamhet grundläggande generalklausulerna bilda en primär utgångspunkt. I enlighet med denna indelningsgrund betecknas i detta arbete de funktioner, vil-

[33] Såsom lokala politianordningar äro naturligtvis också att beteckna de åtgärder för allmänna ordningen, trafiken och säkerheten, som de kommunala representativa och administrativa myndigheterna vidtaga jämlikt de generella kompetensreglerna i kommunallagarna och med stöd av särskilda bemyndiganden i olika specialförfattningar.

[34] Finansiellt har dock en dylik distinktion positivrättsligt tillagts viss betydelse bl. a. så tillvida, att särskilda anordningar för polisväsendet i dess helhet bekostas av statsmedel; se t. ex. 15 § 1 st. PL. Vidare må anmärkas, att i olika offentliga utredningar rörande polisväsendet, där spörsmålet om huvudmannaskapet diskuterats, polisverksamhetens statliga karaktär ofta åberopats såsom ett vägande argument för statens övertagande av kommunernas kostnader för polisväsendet; så t. ex. i SOU 1922:49 s. 177 och KPr 1925:58 s. 30 ff.; SOU 1944:53 s. 147 ff. och 1951:8 s. 177 samt KPr 1962:148 s. 58. — Enligt huvudgrunderna för polisväsendets förstatligande skall staten i princip svara för samtliga kostnader för polisverksamheten. Om kommuns bidragsskyldighet under en viss övergångstid samt skyldighet att upplåta lokaler m. m. se lagen 29 maj 1964 (nr 322); jfr nedan kap. III.

ka enligt dessa bemyndiganden tillkomma de allmänna polisorganen, såsom allmän politi, medan de ämnesområden, som äro reglerade genom särskild lagstiftning, benämnas specialpoliti. Med tillämpning av den i litteraturen numera ganska allmänt använda nomenklaturen vid indelningen av det kommunala kompetensområdet skulle den förra verksamheten kunna betecknas oreglerad, fri, och den senare reglerad, bunden.[35] Med allmänna polisorgan förstås länsstyrelserna samt underlydande regionala och lokala polismyndigheter och deras hjälporgan, polispersonalen, eller vad som enligt gängse terminologi kallas polisen.[36]

Enligt den nu angivna indelningsgrunden skulle med faremomentet som det dominerande särmärket för politiförvaltningens verksamhet den primära skillnaden mellan allmän- och specialpolitin i stort sett bli den, att den förra riktar sig mot faror som hota allmänna ordningen och säkerheten, oavsett inom vilken del av samhällslivet faran uppenbarar sig, medan däremot specialpolitins uppgifter äro begränsade till att avvärja dylika faror inom vissa bestämda grenar av politins förvaltningsområde. Denna olikhet är dock högst schematisk och anger blott i grova drag den allmänna karaktären av politiförvaltningens båda huvudformer. Avgörande i materiellträttsligt avseende för gränsdragningen mellan de oreglerade och reglerade kompetensområdena blir ytterst innebörden och räckvidden av de uppgifter och befogenheter, som

[35] Till reglerad kommunal förvaltning hänföras enligt doktrinen de uppgifter, som tillkomma kommun enligt generalklausulen i första stycket av 3 § KL, varemot verksamhet, som avses i lagrummets andra stycke, benämnes reglerad och ibland specialreglerad förvaltning. Se härom t. ex. Sjöberg s. 9 ff., 14, 106 f., Kaijser, FT 1958 s. 125 ff., SOU 1952: 14 s. 204; jfr även Kaijser, SST 1948 s. 224 ff. och Kommunallagarna I (1959) s. 25, 34 ff. samt Sundberg, Kommunalrätt (1964) s. 457 ff., 468 f. och StvT 1953 s. 334 ff.

[36] För polisorganisationen redogöres nedan i kap. III. Magistraten och kommunalborgmästaren kunna numera ej betecknas som allmänna politiorgan, då de för länge sedan förlorat den centrala ställning de i städerna tidigare innehade i fråga om såväl polisväsendet som den lokala politiförvaltningen i övrigt och numera endast ha kvar vissa begränsade politirättsliga funktioner. Även dessa uppgifter komma nämnda myndigheter att förlora i samband med rådhusrätternas förstatligande den 1 jan. 1965, då de komma att utskiftas på andra organ, huvudsakligen länsstyrelsen eller polismyndigheten; se KPr 1964:163 samt SOU 1963:56 s. 69 ff.

tillkomma polisorganen med stöd av generalklausulen.[37] En viss precisering av gränserna för allmänpolitins funktionsområde ligger dock i själva begreppet generalfullmakt så tillvida, att däri principiellt endast ingå sådana uppgifter och befogenheter, som kunna härledas uteslutande från denna. Så snart ett politirättsligt intresse eller ämne regleras genom särskild lag eller författning, bör detta nämligen principiellt hänföras till specialpolitins kompetensområde, oavsett huruvida uppgiften anförtros polismyndighet eller annat organ.[38]

Den i detta arbete valda indelningsgrunden medför att till specialpolitin räknas även sådana förvaltningshandlingar av för den enskilde rättsgestaltande natur, vilka enligt en mångfald specialförfattningar tillkomma de allmänna polismyndigheterna, de regionala såväl som de lokala.[39] Detta kan måhända vid första påseende förefalla oegentligt men måste vid ett närmare begrundande framstå som en logisk och naturlig följd av generalfullmaktens funktion och innebörd. De uppgifter och befogenheter, som tillkomma polismyndigheterna enligt åsyftade specialregleringar, äro till sitt materiella innehåll principiellt av annat slag än de som kunna härledas av generalfullmakten och syfta i varje fall icke såsom denna enbart eller i första hand till att avvärja eller undanröja faror som hota allmän ordning och säkerhet. Sålunda innefatta exempelvis de förvaltningshandlingar, som polismyndigheterna med stöd av specialbemyndiganden äga företaga, i stor utsträckning konstituerande förvaltningsakter. Dylika rättsskapande förvaltningshandlingar torde endast i begränsad omfattning inrymmas i de befogenheter, som tillkomma länsstyrelsen eller de lokala polismyndigheterna med stöd av de instruktionella generalklausulerna. Att särhålla berörda administrativa specialreglerade uppgifter från andra inom specialpolitins rättsområde uteslutande av den anledningen att de ankomma på de allmänna polisorganen kan ej heller anses motiverat av materiellträttsliga grunder. För denna verksamhet och dess fullgörande synas nämligen i all-

[37] Se nedan kap. IV.

[38] Om kompetensförhållandet mellan generalklausulen och politirättsliga specialbemyndiganden se nedan kap. IX avd. B.

[39] Se t. ex. Sjöholm, SOU 1942:40 och polisberedningens bet. 31/8 1963 ang. lag om polismyndighet m. m.

mänhet ej gälla andra generella grundsatser än de som gälla för politiförvaltningens verksamhet i övrigt.[40]

Det bör måhända anmärkas, att de specialreglerade uppgifterna ej genom regleringen förlora sin politirättsliga karaktär. De tillhöra alltjämt politiförvaltningen men böra betraktas som en utvidgning av eller ett tillskott till de funktioner för ordningens och säkerhetens upprätthållande som enligt generalklausulerna tillkomma polisorganen. Detta gäller såväl de regionala som de lokala polismyndigheternas allmänna kompetensbestämningar.[41]

Samma betraktelsesätt kan även anläggas på de uppgifter av en helt annan typ än nu berörts, som tillkomma de allmänna polisorganen och som helt eller till väsentlig del äro reglerade genom speciallagstiftning, nämligen polisens straffprocessuella funktioner för begångna brotts uppdagande och utredande. Även dessa uppgifter böra därför betecknas som specialpoliti.

Ur arbetsmetodiska synpunkter erbjuder särhållandet av de oreglerade uppgifterna från de reglerade många fördelar. Särskilt stor betydelse får denna systematik för undersökningen av det centrala spörsmålet angående innebörden och räckvidden av de maktbefogenheter som tillkomma de regionala och lokala polisorganen enligt generalklausulen.

Från de funktioner, som enligt generalklausulen tillkomma polismyndigheterna, äro att skilja de uppgifter rörande polisväsendets organisation, som enligt särskilda stadganden ankomma på nämnda myndigheter. Dessa äro av annan art än de förut berörda och avse dels det lokala polisväsendets organisatoriska uppbyggnad o. d., dels ledningen av och tillsynen över polisverksamheten i polisdistrikten.

Lokalpolisens allmänna huvuduppgifter äro angivna i 1 § PI. Enligt detta stadgande, som ansluter sig till den i 1 § 2 mom. PL[42] upptagna legaldefinitionen på den polisverksamhet som reg-

[40] Samma problemställning möter inom kommunalrätten i fråga om kompetensförhållandet mellan oreglerad och specialreglerad förvaltning; se t. ex. Sjöberg s. 13 f.

[41] Distinktionen mellan oreglerade och specialreglerade uppgifter upprätthålles även i lagstiftningen. Se t. ex. 5 § LI och 3 § krigsinstruktionen för länsstyrelsen 12 jan. 1962.

[42] PL upphäves den 1 jan. 1965 genom lagen 29 maj 1964 (nr 322), jfr ovan s. 43.

leras i denna lag, omfatta uppgifterna tre huvudformer, nämligen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verkställande av undersökning av brott samt den verksamhet i övrigt, som på grund av särskilda stadganden eller hävdvunnet bruk åligger polispersonal i denna dess egenskap.[43]

Såsom tidigare påpekats kommer polisväsendets förstatligande ej att medföra någon principiell ändring beträffande polisens allmänna huvuduppgift.[44] Liksom hittills skall det sålunda åligga polisen huvudsakligen att söka förebygga brott samt hindra att allmän ordning och säkerhet eljest störes, att uppdaga och utreda begångna brott samt vidtaga erforderliga åtgärder då ordningen och säkerheten eljest blivit kränkt, att fortlöpande samarbeta med socialvårdens organ samt underrätta sådant organ om förhållanden som kunna föranleda ingripande av organet samt att i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysning och annan hjälp. Vissa av de uppgifter, som på grund av särskilda stadganden nu ankomma på polisen och vilka taga i anspråk en betydande del av polisens arbetstid och därför kunna inverka menligt på polisens möjligheter att fullgöra huvuduppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, avses dock skola överflyttas på andra organ.[45]

Polisens ovan berörda uppgifter äro dels sådana som äro av självständig natur och som åligga polisen på grund av dess ställning som statens lokala skyddsorgan för bevarande av den samhälleliga ordning, som rättsordningen tillförsäkrar medborgarna, dels sådana, som polisen har att fullgöra såsom hjälporgan åt andra myndigheter. Med hänsyn till rättsgrunden kan gränsen mellan dessa båda huvudarter av polisverksamheten i stort sett dragas så, att den självständiga funktionen innefattar sådana uppgifter, som tillkomma polisen uteslutande med stöd av dess allmänna åligganden och befogenheter enligt PI, varemot hjälpfunktionen åt andra organ huvudsakligen bestämmes genom olika specialförfattningar. Till sin allmänna karaktär äro de uppgifter som ingå i den själv-

[43] Ang. den närmare innebörden av ifrågavarande åligganden se Sjöholm, Polislagen s. 14 ff., 124 f. och Anvisningarna till PI samt SOU 1947:45 s. 79 ff.; jfr även JO 1964 s. 553 ff.

[44] Jfr ovan s. 43.

[45] Se KPr 1964: 101 s. 51 ff., 77 ff. och polisberedningens bet. 31/8 1963 nr 6.

ständiga verksamheten främst övervakande och förebyggande och syfta till att genom anordningar, åtgärder och verksamhet av annan natur så långt det är möjligt förhindra uppkomsten av faror, som kunna äventyra den allmänna samhällsfriden. Till övervägande del består denna verksamhet av att övervaka efterlevnaden av gällande rättsnormer, skrivna och oskrivna, som direkt eller indirekt ha betydelse för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, samt att förhindra att de överträdas. De skrivna rättsnormerna återfinnas huvudsakligen i allmänna straffrätten och i specialstraffrätten.[46] Alla straffbelagda handlingar, positiva såväl som negativa, innefatta nämligen oavsett brottets svårhetsgrad en fara för allmänna ordningen och säkerheten i den vidsträckta bemärkelse detta uttryck användes i detta arbete.[47] De oskrivna

[46] I den straffrättsliga doktrinen har tidigare upprätthållits en distinktion mellan polisförseelser i betydelsen av mera bagatellartade specialstraffrättsliga lagöverträdelser och andra brott. Numera torde man emellertid vara ganska ense om att några kvalitativt hållbara kriterier för denna åtskillnad svårligen kunna fastställas; se härom särskilt Agge s. 139 ff. och Thornstedt s. 36 ff. jämte där citerad litteratur. Enahanda svårigheter synas möta rättsvetenskapen när det gäller att söka uppdraga logiskt och rationellt hållbara, fasta gränser mellan den administrativa strafflagstiftningen och den egentliga straffrätten; se t. ex. Thornstedt s. 44 ff. och i FT 1940 s. 119 ff. Jfr även Herlitz, Föreläsningar III s. 550 ff och där anmärkta arbeten.

[47] Jfr departementschefens uttalande i KPr 1964:128 s. 70; jfr nedan kap. IV. — Herlitz ger — om jag icke missförstått honom — i Föreläsningar III s. 538 uttryck för en annan mening, i det han förmenar att polisens ingreppsrätt i förebyggande syfte mot straffsanktionerade handlingar med stöd av PI huvudsakligen torde avse svårare brott. Något positivrättsligt stöd för en dylik differentiering och begränsning av polisens brottsbekämpande verksamhet torde icke finnas. Det torde här vara tillfyllest att hänvisa till författningstexten 1 § PI och anvisningarna till denna instruktion samt till vissa offentliga utredningar, som behandla frågan om en effektivisering och rationalisering av polisarbetet t. ex. SOU 1958:34 kap. 4 och 1961:15 särskilt s. 17 ff., 34 ff. Vidare bör i anledning av de av H. i nämnda arbete framförda synpunkterna framhållas, att polisens brottsförebyggande verksamhet omfattar även att avbryta ett fortsättande av brottsliga förehavanden samt att PI:s allmänna regler om polisens maktbefogenheter äro tillämpliga även på denna verksamhet; se härom kap. VIII och IX avd. B. — Om tysk rätt se t. ex. Mayer I s. 294: »Jede straffbare Handlung ist zugleich eine Polizeiwidrigkeit, die nicht sein soll. Und zwar eine besonders glatte Polizeiwidrigkeit, vom Gesetz im voraus als solche für jedermann kenntlich gemacht und gebrandmarkt. Daher, sobald

rättsreglerna, som till stor del bilda grundvalen för polisens självständiga polisverksamhet, innefatta sådana normer, som enligt den gängse medborgerliga uppfattningen utgöra en nödvändig förutsättning för den mänskliga samlevnaden.[48]

Verksamheten såsom hjälporgan åt andra myndigheter avser huvudsakligen att bidraga till den allmänna rättssäkerhetens upprätthållande och statsviljans genomförande i konkreta fall och går ut på att undanröja eller motverka en redan inträdd fara eller störning och återställa det rubbade politimässiga tillståndet. Såsom i det föregående framhållits kan emellertid inom politiförvaltningen någon fast, orubblig gräns mellan de preventiva och repressiva ingreppsformerna ej upprätthållas, och detta gäller också de självständiga och hjälpande funktionerna inom den lokala polisverksamheten.

Hjälpverksamheten åt andra myndigheter omfattar i första hand polisens uppgifter för begångna brotts upptäckande och utredande. Dessa repressiva funktioner ombesörjas — bortsett från vissa enklare förseelser som ankomma på ordningspolisen — genomgående av särskilda, för denna huvudgren av polisverksamheten specialutbildade kriminalpolismän. Vid utövandet av denna funktion äro, såsom tidigare berörts, polismännen att betrakta som hjälporgan åt straffrättsskipningen och fullgöra därvid en typisk straffprocessuell uppgift. De särskilda uppgifter och befogenheter, som därvid tillkomma polisorganen, äro främst reglerade i RB, förundersökningskungörelsen 29 dec. 1947 och därtill hörande specialförfattningar.[49]

Som en hjälpfunktion åt andra organ är också att beteckna den handräcknings- och verkställighetsverksamhet åt judiciella och administrativa myndigheter, som åligger de lokala polisorganen och som har sin grund dels i polisens allmänna uppgift för ordningens och säkerhetens upprätthållande, dels i olika positiva för-

sich ihr Tatbestand erfüllen will, die Polizeigewalt ohne weitere Erörterungen zum Einschreiten berufen ist.» Jfr även FLEINER s. 397 samt F. KITZINGER, Die Verhinderung strafbarer Handlungen durch Polizeigewalt (1913).

[48] Se härom vidare nedan s. 108 ff.

[49] Jfr nedan kap. IX avd. A.

fattningsföreskrifter.[50]

Till nu berörda hjälpverksamhet åt andra myndigheter hör även den biträdesverksamhet, som f. n. enligt PL:s polisverksamhetsbegrepp åligger polispersonalen på landsbygden. Denna omfattar främst biträde vid åtgärder åt utmätningsman vid exekutiva förrättningar, vid indrivning av skatter, böter o. d.[51] Ifrågavarande exekutionsbiträdesverksamhet kommer i samband med statens övertagande av huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. att avlyftas från polisen och överflyttas på exekutionsväsendet, dit den rättssystematiskt också hör.[52]

Från nu nämnda former av hjälpåtgärder är att skilja den allmänna sociala och humanitära hjälpverksamhet, som polisen i olika hänseenden lämnar allmänheten och som huvudsakligen betingas av historiska och sedvanerättsliga förhållanden. Hit höra exempelvis hjälpåtgärder åt allmänheten vid trafik- och andra olyckshändelser, t. ex. biträde vid fjäll-, sjö- och flygräddning, vid naturkatastrofer, större industriolyckor och andra mera omfattande faresituationer.[53] Vidare kan nämnas hjälphandlingar beträf-

[50] Se t. ex. de allmänna handräckningsstadgandena i 21 § 1 st. landsfiskalinstruktionen och 16 § stadsfiskalinstruktionen samt de speciella handräckningsbestämmelserna i socialhjälpslagen 42, 43 och 57 §§, barnavårdslagen 17, 18, 33, 37, 63, 94, 95 och 100 §§, föräldrabalken 8:6, nykterhetsvårdslagen 27, 38, 56 och 66 §§, skollagen 6 juni 1962 39 §, arbetarskyddslagen 52, 53, 56 och 58 §§, hyresregleringslagen 28 §, BrSt 25 §, HSt 80 och 82 §§, lagen 20 juni 1918 ang. åtgärder mot utredning av könssjukdomar 22 §, tuberkulosförordningen 5 §, EpizooL 9 §, gruvlagen 71 §, uranlagen 50 § m. fl. författningar; härom även Sjöholm, Polislagen s. 16 ff. — Om räckvidden av den polisrättsliga allmänna handräckningsskyldigheten och den tvångsrätt som polisen därvid äger använda se nedan s. 193 ff.

[51] Ang. denna verksamhetsform, som städerna är skild från polisväsendet och där fullgöres av särskilda befattningshavare, exekutionsbiträden, se Sjöholm, Polislagen s. 18 f.

[52] Se kap. III.

[53] Om polisens hithörande uppgifter erinras om i 4 § 1 st. PI. Skyldighet att vidtaga hjälpåtgärder vid större olyckshändelser ingår även i de regionala och lokala polismyndigheternas allmänna åligganden enligt gällande instruktioner; se t. ex. 4 § LI, 12 § landsfogdeinstruktionen och 7 § landsfiskalinstruktionen. I de äldre landsfiskals- och landshövdinginstruktionerna upptogos dessa uppgifter uttryckligen bland politifunktionerna. Så bl. a. i 1917 års landsfiskalinstruktion (7 §), där landsfiskalen ålades att omedelbart vidtaga erforderliga räddningsåtgärder vid järnvägsolycka, brand, strandning eller annan olyckshändelse av större omfattning. Och 1918 års

fande personer, som på grund av sjukdom eller annan orsak ej kunna taga vara på sig själva eller eljest äro i behov av hjälp eller skydd i olika situationer, spanings- och efterlysningsåtgärder rörande försvunna eller vilsegångna personer samt polisens allmänna råd- och upplysningsverksamhet åt allmänheten i olika frågor. Därjämte må framhållas polisens befattning med upphittade saker, övergiven egendom och andra servicebetonade uppgifter rörande frågor som tillhöra privaträttens område.[54]

Systematiseringen av specialpolitins rättsstoff

Vad härefter angår frågan om systematiseringen av det omfångsrika och mångskiftande rättsstoff som specialpolitin omfattar stå olika indelningsgrunder till buds. Att närmare ingå på detta spörs-

LI (§ 38:2) innehöll en motsvarande skyldighet för landshövdingen att till socialdepartementet skyndsamt inberätta »större olyckshändelser samt andra liknande tilldragelser». Denna anmälningsskyldighet omfattas nu av den i 4 § LI upptagna allmänna anmälningsplikten för länsstyrelsen att till Kungl. Maj:t anmäla inom länet timade viktiga händelser. En motsvarande anmälningsplikt åligger de lokala polismyndigheterna i förhållande till länsstyrelsen; se t. ex. 6 § landsfiskalinstruktionen. Vidare må erinras om länsstyrelsens vittgående åligganden och befogenheter enligt AtomskL samt om polismyndighets uppgifter vid luftfartsolycka enligt LuftfartsK (133 §). Om polisens ifrågavarande hjälpverksamhet se t. ex. nedan s. 149 ff.

[54] Härom närmare nedan s. 143 ff. — Enahanda hjälpfunktioner åligga enligt åtskilliga författningar även andra politiorgan än polisen och detta gäller främst inom kommunikationspolitin. Härutinnan må särskilt framhållas flygräddningstjänsten inom lufttrafiken (11 kap. LuftfartsL och 114—121 §§ LuftfartsK) samt räddningstjänsten inom sjöfartsverket, som ombesörjes av personalen vid lots- och fyrväsendet (se instr. för sjöfartsverket 16 dec. 1955 och lotsförordningen 4 juni 1937). Dylika hjälpåtgärder ankomma bl. a. även på civilförsvarets olika personalkategorier särskilt inom räddnings-, brand-, sjukvårds- och skyddstjänsterna (civilförsvarskung. 3 §) samt brandförsvaret (7, 8 och 12 §§ BrL och 23 § BrSt). Av KF 31 dec. 1915 (nr 585) framgår att även militär personal kan användas för att avvärja överhängande fara för liv eller egendom, liksom vid större brand. Märk även de uppgifter av liknande slag som åligga militär personal enligt gällande 1960 års reglemente för krigsmakten. Även i de uppgifter, som vid krig eller krigsfara enligt olika författningar ankomma på de allmänna polismyndigheterna, ingå hjälpåtgärder av skilda slag, såsom enligt krigsinstruktionen för länsstyrelserna och lagen om polisens ställning under krig och dess tillämpningskungörelse.

mål, som tillhör specialpolitins materiella del, faller egentligen utom ramen för detta arbete. Några allmänna synpunkter rörande frågan skola dock i det följande anföras.

En naturlig och lämplig primär indelningsgrund för specialpolitins rättsmaterial synes vara den allmänna karaktären och arten av de intressen, som genom de olika författningarna regleras och skyddas. Att urskilja de intressen, som hithörande författningar i första hand ha att tillgodose, erbjuder i allmänhet inga större svårigheter. De framgå merendels redan av författningarnas rubriker. Det förekommer emellertid i ganska stor utsträckning att i en och samma författning tillgodoses, förutom författningens huvudsyfte, även intressen och synpunkter som röra andra politirättsliga frågor. Detta sammanhänger ytterst med att de politirättsliga ämnena substantiellt och organiskt höra samman och gripa in i varandra och att principerna för huvudintressets reglering av lagstiftaren ansetts böra gälla även för de övriga intressena. Ett typiskt exempel på dylika lagstiftningsakter utgör BySt. Förutom de renodlade byggnadstekniska säkerhetsintressena regleras där en mångfald politirättsliga intressen av olika slag, såsom sanitära och allmänhygieniska-, trafik-, brandskydds- och olycksfallsintressen ävensom allmänna trevnads- och trivselfrågor.[55]

[55] Även andra intressen och synpunkter än de som enligt de i doktrinen vanligaste kriterierna utmärka politiförvaltningen regleras i BySt såsom rent estetiska, konstnärliga och kulturella värdesynpunkter. Om dessa och de i texten berörda regleringarna se bl. a. 38—52 §§ BySt och KPr 1959: 168 s. 250 ff. — Märk rättsfallet RÅ 1957:45, varav framgår att generalplanering som avses i BySt icke får användas enbart för att tillgodose trevnads- och sanitära synpunkter. — Därjämte må framhållas att även allmänt ekonomiska motiv och särskilt intresset att hindra olämpliga investeringar påverkat utformningen av vissa regleringar i BySt, t. ex. bestämmelserna om nybyggnad i 75 §; se BySt:prop. s. 328 och SOU 1957:21 s. 277 f.

Andra exempel på i texten antydda författningsregleringar erbjuda HSt. I denna författning tillgodoses — förutom de för denna grundläggande allmänsanitära intressena — även byggnadstekniska, olycksfalls- och socialpolitiska intressen; se t. ex. bestämmelserna i 15—28 §§ om bostäder, samlingslokaler m. m. samt 62—64 §§ om anläggningar och upplag för industriell verksamhet; se härom KPr 1958: B 46 bl. a. s. 170 ff. och 288 ff. Vidare kunna nämnas regleringarna i 10—12 och 21 §§ AOSt samt 2, 3 och 12 §§ LAS, där — förutom egentliga ordnings- och säkerhetssynpunkter — jämväl sociala, religiösa, sedlighets- och andra intressen förutsättas

Jämväl inom andra områden av specialpolitin än de nu berörda är det mycket vanligt att ett flertal olikartade intressen och även sådana som ej äro av enbart politirättslig karaktär regleras i samma författning. Så förhåller det sig i stor utsträckning inom kommunikationspolitin, där — förutom det primära allmänintresset av goda och trafiksäkra kommunikationer — bl. a. även socialpolitiska samt näringspolitiska och andra rent ekonomiska intressen ligga bakom regleringarna och skola beaktas vid myndigheternas ställningstaganden i olika ansökningsärenden m. m.[56] Ett annat exempel på dylika intressekomplex erbjuder KF 1 dec. 1961 om brandfarliga varor, där intresset att motverka skador till följd av dylika varors brandfarlighet förutsättes skola samordnas med ett flertal andra allmänna intressen såsom arbetarskydd, vattenvård, naturskydd, hälsovård, byggnadsplanering, försvar.[57]

Ej sällan kan vidare en fråga vara av sådan karaktär, att den likaväl kan behandlas i den ena som den andra författningen beroende på vilken synpunkt som anses böra tillmätas avgörande betydelse utifrån det allmänna syfte, som den föreliggande regleringen

skola beaktas vid prövningen (KPr 1956:143 s. 173 ff.) ävensom 2 § KK 5 juni 1959 med tillämpningsföreskrifter till KF samma dag om handel med preventivmedel, där vid tillståndsprövningen rörande sådan handel olika artskilda synpunkter skola tillvaratagas (KPr 1959:76 särskilt s. 37 f., 44 ff. och 2:a LU nr 14 s. 18 f.). — Regleringar som tillgodose olika politirättsliga intressen finnas också i LuftfartsL (8 kap.) och LuftfartsK 3—5 §§, 57—59 §§, 67 och 68 §§. — Här må erinras om den säregna konstruktionen av tillståndsprövningen i 67 och 93 §§ LuftfartsK, som fördelats mellan den för allmänna ordningen och säkerheten ansvariga lokala polismyndigheten och luftfartsstyrelsen på så sätt, att avgörandet tillkommer polismyndigheten, varemot villkoren för tillståndets åtnjutande bestämmes av luftfartsmyndigheten. Enligt avfattningen av stadgandet i andra stycket av 93 § synes luftfartsstyrelsen t. o. m. äga vetorätt i fråga om polismyndighetens tillståndsgivning med principiellt samma rättsverkan som vederbörande kommunorgans yttranderätt enligt 2 § AOSt. Se härom även nedan s. 232.

[56] Se t. ex. VägtrF och KF 25 okt. 1940 ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m. samt LuftfartsL och LuftfartsK; jfr även Herlitz, FT 1950 s. 73 ff.

[57] Se bestämmelserna i 14 § 1 mom. och 55 och 56 §§ samt KPr 1961: 173 s. 23 ff., 31 f., 48 f. och 1:a LU nr 48 s. 43 f. Jfr även SOU 1956:50 s. 76 ff och SOU 1960:38 s. 61 f.

skall tillgodose.[58] En annan omständighet, som försvårar systematiseringen av specialpolitins författningsstoff, är att bedömandet av frågornas behandling i den ena eller andra författningen ibland icke synes ha skett från principiella eller systematiska utgångspunkter utan endast eller främst från rena lämplighetssynpunkter.[59] Detta gäller främst lagstiftningsprodukter av huvudsakligen äldre årgång, som tillkommit utan riksdagens medverkan.

I sådana fall, som ovan berörts, där jämte författningens huvudföremål även andra ämnen eller intressen regleras, torde det ur såväl systematiska som arbetsmetodiska synpunkter vara lämpligast att låta lagstiftningens huvudsyfte bli avgörande för den primära indelningen av rättsmaterialet. Att spalta upp de olika intressena på skilda förvaltningsgrenar torde ej vara ägnat att skapa en översiktlig och ändamålsenlig systematik av specialpolitins huvudgrenar.

Med ledning av den ovan förordade indelningsgrunden torde

[58] Sålunda kan — för att nämna ett exempel från den lokala normgivningsmakten, där dylika svårbedömda gränsfall ofta uppkomma — fråga om renhållning av obebyggda markområden regleras antingen i lokala hälsovårdsföreskrifter eller i ordningsföreskrifter beroende på huruvida sanitets- eller ordningsintresset i det särskilda fallet anses dominera; se HSt: prop. s. 251 f. Andra likartade exempel uppvisa normalförslagen till lokala ordningsstadgor, hamn- och hälsovårdsordningar.

[59] Ett stort inflytande på den legislativa behandlingen av hithörande problem öva självfallet också de ändringar i värderingar och synsätt beträffande olika politirättsliga frågor, som den fortgående samhällsutvecklingen föranleder. Ett typiskt exempel på denna utveckling är de allmänna principer, som varit bestämmande för lagstiftaren vid bedömandet av de ämnen som borde regleras i AOSt och lokala ordningsföreskrifter; se KPr 1953: 143 särskilt s. 44 ff. Som ett karakteristiskt exempel bland detaljregleringarna kan nämnas gårdsrenhållningen. Denna fråga reglerades tidigare i 1868 års ordningsstadga och med stöd därav utfärdade lokala ordningsföreskrifter men har numera av lagstiftaren betraktats som en huvudsakligen sanitär fråga och har därför ansetts böra behandlas i HSt (50 §) och i lokala hälsovårdsordningar; se AOSt:prop. s. 85 ff. och HSt:prop. s. 251 f. Gaturenhållningen har däremot alltjämt ansetts vara av övervägande ordningskaraktär och har därför reglerats i AOSt (3 §); se AOSt:prop. s. 85—89 och SOU 1954:37 s. 120—136. Beträffande andra exempel på svängningar i den legislativa bedömningen av spörsmål av hithörande slag må hänvisas till SOU 1944:48 s. 122 ff. och SOU 1954:37 s. 48 ff.

specialpolitins förvaltningsverksamhet i stort sett kunna hänföras till följande huvudgrenar:

ordningsväsendet, omfattande huvudsakligen sådana skyddsintressen och verksamhetsformer, som regleras i AOSt och LAS och därtill hörande eller anknytande författningar;[60]

brandväsendet, som regleras främst genom BrL och BrSt, KF 10 juni 1949 om explosiva varor och KF 1 dec. 1961 om brand-

[60] KF 5 juni 1959 med särskilda bestämmelser om biografföreställningar, KK 6 nov. 1959 om offentlig förevisning av djur, KK 31 dec. 1913 ang. rätt för utlänning och i utlandet bosatt svensk undersåte att här i riket giva offentlig föreställning m. m., KF 23 okt. 1908 ang. bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter m. fl. författningar; jfr även näringspolitin nedan s. 75. — Många av hithörande regleringar tillgodose icke enbart ordningsintressen utan också typiska säkerhetssynpunkter såsom bestämmelserna i 4—6 §§ AOSt angående skyddsanordningar för trafikanter, upptagande av vak eller isränna, schaktning o. d. samt sprängning, fyrverkeri och skjutning. Förevarande verksamhetsgren borde därför rätteligen benämnas ordnings- och säkerhetspoliti. Jfr nedan kap. IV. Samma är förhållandet inom straffrättens område. Sålunda äro t. ex. vissa brottstyper, som sammanförts i brottsbalkens 16 kap. om brott mot allmän ordning, icke uteslutande av denna karaktär i detta begrepps gängse betydelse utan rikta sig mot typiska, vitala säkerhetsintressen, t. ex. bestämmelserna i 6 § om samhällsfarlig ryktesspridning ävensom i 1—3 §§ om upplopp, våldsamt upplopp resp. ohörsamhet mot ordningsmakten och 5 § ang. uppvigling; jfr SOU 1953:14 s. 291 ff. och KPr 1962:10 del B s. 239 ff. — Enligt lagen 20/3 1964 (nr 163) träder brottsbalken i kraft 1/1 1965.

Ordningssektorn omfattar enligt sakens natur också sådana ämnen, som regleras i lokala ordningsföreskrifter och som bruka avse — förutom kompletterande bestämmelser rörande de i AOSt behandlade frågorna — affischering, reklam o. d., mattpiskning, förhindrande av störande buller, nedskräpning och osnyggande, bad, camping, hundars utelöpande m. m. samt torghandel. Till ordningspolitin böra även hänföras anordningar och generella föreskrifter som syfta till att underlätta den allmänna rörelsens och trafikens störnings- och friktionsfria fortgång. Se härom kap. IV. Till ordningspoliti kunna även föras författningar som avse att bereda allmänheten skydd vid naturkatastrofer, mera omfattande industriella olyckshändelser o. d. — Till ordningspolitin i mera vidsträckt bemärkelse kan vidare räknas skydd mot spionerі och sabotage, såsom bevakningslagen och bevakningskungörelsen, som ge även de civila politimyndigheterna långtgående maktbefogenheter av olika natur, jämte därtill anknutna författningar, t. ex. KK:a 16 maj 1958 om tjänstekort och passertillstånd (nr 272 och 273).

Till ordningssektorn, som även omfattar allmänna intressen avseende sedligheten och anständigheten, kunna även hänföras vissa former av djurskydd. Hithörande författningar torde emellertid med hänsyn till deras särart lämpligen böra behandlas såsom en självständig ämnesgrupp.

farliga varor;

byggnadsväsendet, omfattande ByL, BySt och därtill hörande författningar;

hälsovården och sundhetsväsendet, omfattande dels allmänna hälsovården, dvs. sådana ämnen eller ämnesgrupper, som regleras i HSt, VaL, lagen 20 juni 1941 om tillsyn över vattendrag, sjöar m. m. och andra för den allmänna hygienen betydelsefulla författningar samt begravningskungörelsen 18 okt. 1963, dels kontroll över livsmedel, läkemedel, gifter och andra hälsofarliga varor, bekämpningsmedel och narkotika, dels bekämpande av smittsamma sjukdomar bland människor och djur m. m.[61]

kommunikationsväsendet till lands och sjöss och i luften, omfattande författningar som avse att tillförsäkra allmänheten goda och trafiksäkra kommunikationer samt att sörja för trafikverksamhetens behöriga och ostörda fortgång;[62]

civilförsvaret, som regleras genom CiföL, CivföK och därtill hö-

[61] Se bl. a. Florén, Hälsovårdsstadgan (1959). — Det må anmärkas att den s. k. omgivningshygienen, vartill främst bruka hänföras åtgärder för att motverka spridande av smittosamma sjukdomar, teknisk hygien, bostads-, skol- och industrihygien samt livsmedelshygien, ingår i begreppet »allmän hälsovård» enligt HSt:s terminologi och alltså ankommer på de allmänna hälsovårdsmyndigheterna; se HSt:prop. s. 69, 137. — Att den sjukvårdande offentligrättsliga förvaltningsverksamheten rättssystematiskt ej bör betecknas som politi utan bör hänföras till socialrätten synes man numera vara enig om inom doktrinen; se t. ex. Sundberg s. 19 och i Kommunalrätt, Speciella delen s. 2, 200 ff. Ang vissa gränsdragningsproblem rörande sjukvården och socialrätten se Eek, Socialrätt s. 40 f. Om gränsdragningen mellan politiförvaltningen och socialrätten se ovan kap. II; jfr även kap. VII. — Vissa av hälsopolitins författningar kunna även hänföras till näringspolitin, t. ex. de som främst avse att kontrollera tillverkning, handel m. m. ang. läkemedel, gifter och andra hälsofarliga varor.

[62] Till detta omfattande författningskomplex höra författningar, som reglera vägtrafik-, sjötrafik- och luftfartspolitin. Hit höra bl. a. LAV, VägtrF, KF 25 okt. 1940 ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m., sjölagen 12 juni 1891, sjötrafikförordningen 18 maj 1962 (nr 150) och sjötrafikkung. 25 s. m. (nr 267) och KK 9 febr. 1945 med vissa bestämmelser ang. sjötrafiken inom svenskt territorialvatten, KF 1 juni 1951 om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m. m. och andra härtill hörande författningar samt LuftfartsL, LuftfartsK och anknutna författningar. — Till kommunikationspolitins författningsstoff äro vidare att hänföra författningar, som reglera den av post- och televerken bedrivna statsmonopolistiska verksamheten samt järnvägstrafiken, jämte därtill anslutna författningar.

rande författningskomplex;[63]

djurskydd, omfattande bl. a. djurskyddslagen 19 maj 1944, KK 6 nov. 1959 om offentlig förevisning av djur, KK 17 nov. 1944 angående förfarandet vid polismyndighets omhändertagande av djur m. m., KK 15 dec. 1944 angående transport av vissa levande djur med motorfordon m. m.;

kulturminnesskydd, innefattande skydd av forn- och byggnadsminnen;[64]

naturskydd, som huvudsakligen regleras i naturskyddslagen jämte därtill hörande författningar;[65] samt

näringspoliti, omfattande sådana delar av näringslivet, vilkas reglering uteslutande eller främst påkallats av hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten eller/och därtill anknytande intressen. Hit kunna hänföras — förutom vissa grundläggande regleringar i näringsfrihetsförordningen och författningarna om mått och vikt — författningar som avse tillverkning, försäljning, innehav m. m. av vapen o. d., brandfarliga och explosiva varor, rusdrycker, öl m. m., vidare författningar angående hotell- och pensionatsrörelse, pantlånerörelse, handel med skrot, lump och begagnat gods, lotteri, film, filmförevisning o. d. Till näringspolitin kunna även räknas regleringar, som innebära kontroll över undersökning, bearbetning, tillgodogörande m. m. av vissa mineralfyndigheter såsom enligt stenkol-, gruv- och uranlagarna, atomenergilagen, AtomskL samt strålskyddslagen 14 mars 1958 och dess tillämpningskungörelse 19 dec. s. å.[66]

Till specialpolitin böra vidare hänföras vissa former av *personpoliti,* där de samhälleliga skyddsintressena prägla lagstiftningen, såsom kontroll och övervakning av resande, utlänningar och lösdrivare.[67] Däremot böra lagarna rörande sinnessjuka och alkohol-

[63] Se vidare i Sveriges Rikes Lag år 1964 B s. 1561 f. angivna författningar

[64] Fornminneslagen 12 juni 1942 och dess tillämpningskungörelse 11 dec. s. å. samt byggnadsminneslagen 9 dec. 1960.

[65] Ang. ny naturvårdslag se KPr 1964:148 och SOU 1962:36.

[66] Vissa av hithörande författningar reglera även intressen som falla inom andra grenar av politin, t. ex. hälso-, ordnings- och brandpolitin.

[67] Hit höra t. ex. författningarna ang. passtvång, bestämmelserna om kontroll över resande i hotell- och pensionatsstadgan och utlänningslagen med tillhörande författningar. — Lösdrivarlagens huvudfunktion anses vara av övervägande politirättslig natur. Så förhåller det sig också med den nya

missbrukare, vilka enligt tidigare inom doktrinen ganska allmänt tillämpad systematik hänförts till politirätten och där merendels behandlats såsom en form av personpoliti, icke betraktas som en del av politirätten utan behandlas inom socialrätten.[68] Samhällets åtgärder i fråga om dessa personkategorier domineras nämligen numera på ett helt annat sätt än tidigare av de socialpolitiska vårdsynpunkterna, och de politirättsliga skyddsmotiven spela nutilldags en relativt underordnad roll.

Beträffande den ovan angivna primära uppdelningen av specialpolitiförvaltningens källmaterial bör helt generellt framhållas, att de intressen och förhållanden, som regleras genom de olika författningarna, i stor utsträckning äro sanktionerade i brottsbalken och andra allmänna lagstiftningar. Att åsyftade straffrättsliga eller hithörande regleringar ej redovisats inom specialpolitins ovan angivna huvudgrenar beror väsentligen därpå, att ingripande mot dessa brottsliga förehavanden, liksom mot överträdelser av specialpolitiförfattningarnas straffsanktionerade föreskrifter, regelmässigt ankommer på de allmänna polisorganen och att denna del av polisens allmänna verksamhet på grund av dess positivrättsligt särskilda karaktär och art i litteraturen allmänt behandlas inom straffprocessens ram.[69]

Det försök till systematisering av specialpolitins rättsstoff som i det föregående gjorts bygger, såsom tidigare anmärkts, på den sakliga arten av de materiella intressen, som utgöra författningarnas huvudföremål. Bestämmande för indelningen är alltså den positiva rättens utformning. Med hänsyn till den substantiella samhörighet, som råder mellan specialpolitins olika ämnesområden och den förändring som dessa på grund av samhällslivets fortgående utveckling är underkastad, äro gränserna mellan specialpolitins ovan angivna huvudgrenar i stor utsträckning flytande och ge

lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet 4/6 1964 (nr 450). Detta framträder tydligt av de i 1 § uppställda huvudförutsättningarna för ingripande enligt lagen. Som samhällsfarligt asocial anses nämligen enligt lagen den som underlåter att efter förmåga söka försörja sig hederligt samt för ett sådant asocialt liv att uppenbar fara föreligger för allmän ordning eller säkerhet; se härom närmare KPr 1964: 128 s. 52—73.

[68] Så enligt Sundberg s. 19 f. och Eek, Socialrätt s. 40 f.

[69] Se härom vidare nedan kap. IV.

ofta upphov till gränsfrågor, vid vilkas lösning de systematiska synpunkterna mången gång måste träda tillbaka för arbetsmetodiska eller framställningstekniska.[70] Vad nu sagts gäller även avgränsningen av politiförvaltningens rättsområde mot förvaltningsrättens båda andra huvuddelar och mot andra grenar av den offentliga rätten, främst den speciella privaträttens område.[71]

I anslutning härtill må framhållas att det givetvis kan diskuteras, huruvida vissa av de ämnen, som enligt den i det föregående föreslagna systematiken hänförts till specialpolitin, över huvud böra räknas till politins rättsområde. Sådan tvekan kan yppas beträffande t. ex. skyddet av forn- och byggnadsminnen och naturen samt vissa regleringar inom näringsrättens område såsom de under senare år tillkomna lagstiftningarna om kontroll över radioaktiva ämnen och arbeten med sådana. Såväl berörda lagstiftningars allmänna syfte som åtskilliga av deras materiella bestämmelser domineras emellertid helt eller till väsentlig del av sådana skydds- och fareavvärjande moment, som äro karakteristiska för politiverksamheten. De maktbefogenheter av ofta mycket ingripande art, som enligt dessa författningar tillkomma tillsynsorganen, äro också av typisk politirättslig karaktär.[72] Vad nu sagts

[70] Jfr kap. I.

[71] Såsom exempel på dylika regleringar inom socialförvaltningens rättsområde kunna nämnas polismyndigheternas befogenheter enligt sinnessjuklagen och nykterhetsvårdslagen samt barnavårdslagen. Vad sistnämnda lag beträffar är det främst polismyndighetens befogenheter enligt 33 § att interimistiskt omhändertaga underårig som förtjäna att uppmärksammas samt de i 25 § för barnavårdsnämnds ingripanden uppställda förutsättningarna och indikationerna, som omfatta även utpräglade politirättsliga förhållanden. Om motiven till nämnda regleringar samt de särskilda problem dessa i praktiken föranleda i avseende å de sociala och polisiära organens kompetens, samarbetet dem emellan m. m., se KP 1960: 10 särskilt s. 123—138, 249 ff. och 270 ff. Jfr även H. Dahlström, SST 1959 s. 122 ff. — Jfr även nedan s. 295 ff.

[72] Se t. ex. skyddsföreskrifterna i byggnadsminneslagen (2—5 §§) och länsstyrelsens fridlysnings- och förordningsmakt m. m. enligt fornminneslagen (4, 15 och 19 §§) samt naturvårdslagen. — Beträffande atomenergi- och strålskyddslagarna samt AtomskL se KPr:a 1956:176 och 178, 1958:29 s. 31 f. samt 1960:139 s. 5 ff., 52 ff. ävensom SOU 1958:38. Sistnämnda lag ger länsstyrelsen personella och reella maktbefogenheter som innebära synnerligen vittgående ingrepp i den enskildes rätt och handlingsfrihet (5—7 och 9 §§). Härom även nedan kap. IX avd. A.

gäller också beträffande mineralfyndslagstiftningen och djurskyddslagstiftningen.[73]

Såsom en särart inom specialpolitins förvaltningsverksamhet kan betecknas den skyddsverksamhet, som enligt särskilda författningar ankommer på kommunikationsverken — järnvägarna, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, sjöfartsverket, luftfartsmyndigheterna, post- och televerken — vattenfallsverken, tullverket, domänverket, krigsmakten och andra liknande inrättningar och institutioner. Denna verksamhet företer med hänsyn såväl till syftet och den allmänna karaktären som till sina former stora likheter med den egentliga politiverksamheten. Liksom denna går sålunda ifrågavarande verksamhet ut på att trygga verken och inrättningarna mot störningar utifrån, och liksom politiverksamheten utövas denna skyddsfunktion genom preventiva och repressiva åtgärder av såväl generell som individuell natur. Och även de tvångsmedel, som stå berörda organ till buds för verkåtgärdernas genomförande, äro typologiskt av enahanda slag som de som tillkomma de allmänna polisorganen. Till skillnad från den egentliga politiverksamheten kunna berörda verks och inrättningars verksamhet för ordningens och säkerhetens bevarande benämnas *verkspoliti*.[74]

[73] Mineralfyndighetslagstiftningen är huvudsakligen av näringsrättslig karaktär, men författningarna innehålla dock i stor utsträckning regleringar av utpräglad politirättslig art såsom tillsynsbefogenheterna i gruvlagen (10 kap.), uranlagen (5 kap.) och stenkolslagen (4 kap.). Den omständigheten att dessa och andra likartade författningar enligt gängse rättssystematik äro att hänföra till andra delar av den offentliga rätten bör emellertid av förut i texten anförda skäl ej hindra att i författningarna förekommande regler och institut av politirättsliga karaktär behandlas inom politirätten.

Att djurskyddslagen och därtill anslutande författningar äro av utpräglad politirättslig karaktär framgå klart såväl av deras ändamål och utformning som av motiven; se härom t. ex. SOU 1956:49 s. 30 och 1957:38 s. 12 ff., 146 ff. Att den regionala tillsynen över djurskyddet enligt djurskyddslagen, som tillgodoser intressen och värden av främst etisk natur, tillagts länsstyrelsen har ansetts naturligt med hänsyn till det samband som denna uppgift har med länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet; se KPr 1958:35 s. 9, 16.

[74] Om denna verksamhet se t. ex. Sjöholm FT 1945 s. 1 ff. jämte där citerad litteratur. Verkspolitin ingår delvis i huvudgrenen kommunikationspolitin och är såvitt den berör nämnda gren att betrakta som en speciell form av

Bland de former av politiverksamhet, som enligt den i det föregående förordade systematiken äro att hänföra till specialpolitins förvaltningsområde, bör här även omnämnas de politirättsliga uppgifter och befogenheter av skiftande slag, som enligt den positiva rätten tillkomma *kommunerna* och deras organ. Dylika funktioner ingå i kommunernas såväl oreglerade som reglerade verksamhet och utövas av såväl deras representativa som administrativa organ.[75] Av särskilt intresse ur politirättslig synpunkt är den specialreglerade verksamheten, som principiellt omspänner specialpolitins alla huvudgrenar och är av stor praktisk betydelse, samt de vittgående maktbefogenheter, som härvid tillkomma de kommunala myndigheterna. Som belysande exempel må särskilt nämnas de synnerligen vidsträckta och i den enskildes rätt ingripande befogenheter, som enligt ByL, BySt, HSt, LivsmSt och andra författningar tillkomma byggnads- resp. hälsovårdsnämnderna, samt den omfattande normgivningsmakt, som enligt ett flertal specialförfattningar tillagts kommunerna.[76] Den oreglerade, dvs. den på generalklausulen i 3 § första stycket KL grundade verksamheten, har genom den ständiga strömmen av specialregleringar förlorat den centrala betydelse den tidigare ägt, och detta gäller ej minst den politirättsliga sektorn. Den inrymmer dock alltjämt angelägenheter, som direkt och indirekt äro av stor vikt för den samhälleliga ordningen och samlevnaden inom kommunerna.[77]

Såsom i det föregående framhållits innefattar Reuterskiölds sy-

denna. Hithörande politirättsliga företeelser beröra även den verksamhet som i rättslitteraturen brukar behandlas inom de offentliga anstalternas ram. Angående detta ämne se särskilt Strömberg, Offentliga anstalter (1949). — Anstaltspolitins ingreppsrätt är underkastad samma generella begränsningsprinciper som allmänpolitin.

[75] Jfr ovan s. 62.

[76] Jfr nedan s. 111.

[77] Som exempel kan nämnas kommunernas insatser för ordnande, underhåll m. m. av gator, vägar, hamnar och andra trafikleder, kommunikationsmedel, trafikfrämjande och trafikreglerande åtgärder av skilda slag, anordnande av belysning på offentliga platser, vatten- och avloppsfrågor och andra kollektiva serviceanordningar m. m. Att även de socialbetonade välfärdsanordningarna, som falla inom kommunernas allmänna kompetensområde, liksom den specialreglerade sociala förvaltningsverksamheten överlag, ha stor betydelse för det politimässiga tillståndet säger sig självt.

stematik av politiförvaltningsverksamheten — förutom de repressiva och preventiva formerna — även en tredje, den explikativa politin, som har till föremål att registrera och fastställa vissa samhälleliga förhållanden av faktisk eller rättslig natur. Dit har R. hänfört författningar rörande varuregistrering, folkbokföringen, registrering av bolag och andra associationer, kommunikationsmedel, näringsstatistik m. m.[78] I den här ovan förordade systematiseringen av specialpolitins rättsmaterial ha författningsregleringar av denna art ej medtagits, eftersom ifrågavarande verksamhetsform icke kännetecknas av de moment, som enligt den föregående framställningen främst anses vara karakteristiska och distingerande för politin. Vissa av hithörande författningar såsom namnlagen 11 okt. 1963 och de författningar som reglera folkbokföringen [79] skulle dock med hänsyn till den betydelse dessa ha för vissa grenar av politiförvaltningen, bl. a. den allmänna polisens verksamhet, kunna behandlas inom politirätten. Det torde emellertid från rättssystematiska synpunkter vara mest rationellt, att de författningar, som av R. hänförts till den explikativa politin, redovisas inom de delar av den offentliga rätten, med vilka de med hänsyn till deras syftemål och allmänna karaktär närmast höra samman. Detta torde innebära att huvudparten av ifrågavarande författningar har sin naturliga plats inom den speciella privaträtten. De fåtal författningar, som äro av mera utpräglad förvaltningsrättslig art, t. ex. de som reglera folkbokföringen, kunna dock behandlas inom den allmänna förvaltningsrätten och/eller inom kyrkorätten och finansförvaltningsrätten.[80] Däremot böra enligt sakens natur de föreskrifter av explikativ art, som i ganska stor utsträckning förekomma inom specialpolitins rättsmaterial, redovisas och behandlas inom dess rättsområde.[81]

[78] Se Förvaltningsrätten s. 262 ff.

[79] FolkbokföringsF 28 juni 1946, kyrkobokföringskung. 30 dec. s.å., mantalsskrivningskung. 25 aug. 1947 jämte därtill hörande författningar.

[80] Så hos SUNDBERG s. 462 ff.

[81] Som exempel kunna nämnas registreringsbestämmelserna ang. motorfordon, fartyg, luftfartyg, skjutvapen, läkemedel, gifter och vissa andra hälsofarliga varor, mineralfyndigheter m. m.

Kap. III

Polisväsendets organisation

Såsom framgår av inledningsavsnittet kommer den efterföljande undersökningen i stor utsträckning att beröra de allmänna polisorganens maktverksamhet. Med hänsyn härtill skall i förevarande kapitel en summarisk översikt lämnas angående polisförvaltningens nuvarande organisation och efter förstatligandereformen.[1] Framställningen har endast allmänt orienterande syfte och begränsas huvudsakligen till sådana delar, som kunna vara av intresse för de ämnen boken behandlar.[2]

Nuvarande organisation

Högsta polismakten i riket tillkommer Kungl. Maj:t, som i sista hand har ansvaret för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande inom landet. Härvid tillkommer det Kungl. Maj:t att ha tillsynen över polisväsendet samt att vid inträffade eller befarade oroligheter handha den samlade ledningen av polisväsendet och träffa de slutliga avgörandena rörande polismaktens användning. Vissa polisfunktioner utövas även av cheferna för inrikes- och justitiedepartementen. Sålunda har inrikesministern bl. a. att vid behov tillkalla polisförstärkning, och på justitieministern ankommer att besluta i frågor om övervakning av tryckt skrift samt förordnande om beslag och utgivningsförbud (TF 9: 1 och 10: 2). Handläggningen av polisärendena ankommer på inrikesdepartementet (landsstatsavdelningen).

Under Kungl. Maj:t äro länsstyrelserna högsta polismyndighet, envar för sitt län, och ha i denna egenskap ansvaret för och ledningen av polisväsendet där. Därvid åligger det, såsom tidigare omnämnts, länsstyrelsen att övervaka att allmän ordning och säkerhet

[1] Se ovan s. 5.

[2] En närmare redogörelse för polisväsendets nuvarande organisation återfinnes i Sjöholm, Polislagstiftningen s. 28 ff. samt i förf:s art. i Norstedts jur. handbok (7 uppl. 1962) s. 1245 ff.; se även SOU 1961: 34 s. 14 ff. Ang. polisväsendets historiska utveckling se t. ex. förstnämnda arb. s. 14 ff.

inom länet behörigen upprätthålles, att, i händelse något däremot stridande förekommer, erforderliga åtgärder vidtagas samt att polisdistrikt fullgöra sina åligganden rörande polisväsendet (5 § 1 st. LI). I Stockholm har ÖÄ motsvarande uppgifter. Närmast under överståthållaren har polismästaren ansvaret för och ledningen av polisverksamheten.

Under länsstyrelsen utövar landsfogden i egenskap av länspolischef högsta polismyndigheten och har ansvaret för och ledningen av polisväsendet.[3] Härvid åligger det landsfogden att vaka över att allmän ordning och säkerhet upprätthålles, att ha en allmän översyn över polisväsendet och svara för att effektiviteten uppehålles.

Under landsfogden handha polischeferna, envar inom sitt distrikt, ledningen av polisverksamheten. Polischefskapet är ej enhetligt organiserat utan utövas av polismästare, stadsfiskaler och landsfiskaler. Polismästare finnes i de större städerna med egen jurisdiktion. I övriga sådana städer samt övergångsvis i några städer utan egen jurisdiktion är stadsfiskalen polischef. I landsfiskalsdistrikten, i vilka ingå städer utan egen jurisdiktion, är landsfiskalen polischef.

Polischefen har ansvaret för och ledningen av polisverksamheten inom distriktet. Härvid har han särskilt att planlägga polisarbetet och tillse att de åtgärder bliva vidtagna, som i varje fall erfordras för polisverksamhetens behöriga upprätthållande, att vaka över att gällande författningar och andra föreskrifter rörande den allmänna ordningen och säkerheten efterlevas samt att hålla sig underkunnig om polisväsendets tillstånd och behov samt hos vederbörande myndighet anmäla förekommande brister och föreslå åtgärder till deras avhjälpande. Vidare har polischefen att tillse att polispersonalen användes på lämpligaste sätt och fullgör sina uppgifter efter bästa förmåga och i överensstämmelse med gällande föreskrifter, att sörja för att polispersonalen meddelas erforderlig vägledning och undervisning, att vaka över att god ordning och god anda råder inom poliskåren samt att verka för ett förtroendefullt och gott förhållande mellan polisen och allmänheten. I polischefens befälsmyndighet ingår därjämte att i fråga om smärre för-

[3] Landsfogden är f. n. även statsåklagare inom länet. Denna uppgift skall enligt den nya åklagarorganisationen fr. o. m. den 1 jan. 1965 överflyttas på särskilda länsåklagare; se härom nedan not 7 s. 84.

seelser utöva den disciplinära bestraffningsrätten över polispersonalen samt att meddela erforderliga föreskrifter rörande polispersonalens tjänstgöring, arbetets fördelning mellan de enskilda polismännen eller avdelningarna, polismännens unformering och beväpning m. m.

Ehuru polisverksamhetens upprätthållande till övervägande grad är en statlig uppgift, ha kommunerna av ålder ålagts omfattande skyldigheter rörande polisväsendet och dess gestaltning. De grundläggande bestämmelserna angående den lokala polisorganisationen äro givna i PL.[4] Enligt dessa ansvara kommunerna principiellt för polisverksamheten men staten utövar en viss kontroll och lämnar också i viss utsträckning bidrag till kommunernas kostnader. De särskilda kommunala polisenheterna utgöra polisdistrikten, till vilka anknytas de rättigheter och skyldigheter som i PL fastställas för kommunerna.

Beträffande indelningen i polisdistrikt gäller att stad med ett invånarantal av minst 10 000 skall utgöra särskilt polisdistrikt. I övrigt skall stad, som ej ingår i landsfiskalsdistrikt, samt landsfiskalsdistrikt eller del därav utgöra polisdistrikt, om länsstyrelsen så förordnar. Varje polisdistrikt är skyldigt att anställa så stor polispersonal som erfordras för polisverksamhetens behöriga upprätthållande inom distriktet samt att till personalen utge avlöning och andra förmåner enligt ett av statsmakterna fastställt reglemente ävensom skälig pension. Vidare åligger det polisdistrikt att draga försorg om föreskriven beväpning av distriktets polispersonal samt att tillhandahålla polisstationer, arrestlokaler, motorfordon och andra nödvändiga realanordningar. Somliga polisdistrikt ha vidsträcktare åliggande. Sålunda är stad med minst 10 000 invånare pliktig att tillhandahålla ett visst antal reservpolismän för tillfälligt biträde vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet å annan ort. Dessutom kan sådan stad åläggas att av den ordinarie polisstyrkan avdela ett visst antal polismän för tjänstgöring som statspolis. — Polisfrågorna handhavas av de kommunala organen i samma ordning som enligt kommunallagarna gäller för kommunernas övriga angelägenheter.

Polisens uppgifter voro i äldre tid huvudsakligen att efterspana

[4] Om PL:s upphörande se ovan s. 64 not 42.

brottslingar, medverka vid verkställigheten av straffdomar och upprätthålla ordningen.[5] I våra dagar har polisen en mera allsidig och vittgående funktion, som sträcker sig över nästan alla samhällslivets områden. Författningsmässigt är emellertid, såsom tidigare anmärkts, polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. De viktigaste av de särskilda uppgifter som därvid åligger polispersonalen äro angivna i PI (1 §) och dess anvisningar.[6] För fullgörande av sina uppgifter är polisen utrustad med erforderlig befallnings- och tvångsmakt.

Den nya organisationen

I samband med det av 1964 års riksdag på grundval av 1962 års principbeslut antagna förslaget att staten fr. o. m. den 1 jan. 1965 övertager huvudmannaskapet för polisväsendet beslutades även en genomgripande reform av den nuvarande polisorganisationen.[7]

[5] Se härom t. ex. Sjöholm, Polislagstiftningen s. 14 ff. och där citerade författare.

[6] Jfr kap. II och IV.

[7] 1962 års principbeslut innebar även att det organisatoriska samband som nu i stor utsträckning råder mellan polisväsendet å ena samt åklagar- och exekutionsväsendet å andra sidan helt upplöses. Beträffande åklagarverksamheten innebär 1964 års beslut att en fristående organisation tillskapas, vilken liksom nu skall vara uppbyggd i tre instanser, distriktsåklagare, regionala åklagare och riksåklagaren. Indelningen av riket i åklagardistrikt skall ske på grundval av polisdistriktsindelningen och fastställas av Kungl. Maj:t. Varje åklagardistrikt skall omfatta ett eller flera polisdistrikt. Indelningen återfinnes i KK 29 maj 1964 (nr 345) och antalet åklagardistrikt utgör 90.

Inom ett åklagardistrikt skall åklagarverksamheten ombesörjas av två eller flera distriktsåklagare, av vilka en skall vara chefsåklagare. På det regionala planet skall åklagaruppgifterna handhavas av en eller flera länsåklagare, vilkas verksamhetsområde i princip skall utgöras av länet eller i undantagsfall av två län. Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt undantagas från länsåklagarens verksamhetsområde. I dessa städer utgöres åklagarmyndigheten av ett antal åklagarkammare med en chefsåklagare och ett antal kammaråklagare. Chef för åklagarmyndigheten är en överåklagare, vilken principiellt skall ha samma uppgifter som länsåklagare. I fråga om riksåklagarens ställning såsom högste allmänne åklagare innebär reformen ingen ändring. Riksåklagarämbetet skall dock svara för

Detta gäller såväl den lokala som den centrala organisationen.

Beträffande den lokala organisationen innebär reformen att landet fr. o. m. den 1 januari 1965 för polisverksamheten indelas i 119 polisdistrikt.[8] Såsom grund för indelningen, vilken återfinnes i KK 23 april 1965 (nr 113), har legat den av Kungl. Maj:t fastställda indelningen av länen i kommunblock. Distrikten äro i regel så stora, att polisarbetet inom varje distrikt bereder sysselsättning för en poliskår om 20—50 man eller i en del distrikt mer. Polisdistriktet utgör polischefens verksamhetsområde.[9]

Arbetsorganisatoriskt skall polisdistriktet utgöra en enhet under polischefens ledning. Personalen inom distriktet skall fördelas på en huvudstyrka i distriktets centralort och på arbetsgrupper i andra större tätorter i distriktet. I anslutning till dessa stationeringar indelas polisdistriktet i vaktområden.[10] Patrullering, socialpolisverksamhet, allmän spaning och annan yttre verksamhet skall utföras inom ordningsavdelning, och utredningsarbetet skall fullgöras inom en utredningsavdelning, uppdelad på en kriminalsektion och en allmän sektion.

Inom länen skall högsta polismyndigheten alltjämt utövas av

hela åklagarorganisationens administrativa och ekonomiska förvaltning och i anslutning därtill undergå viss omorganisation.

För den exekutiva verksamheten skall riket av Kungl. Maj:t indelas i kronofogdedistrikt, som vart och ett skall bestå av ett eller flera polisdistrikt. Ang. denna indelning se KK 29 maj 1964 (nr 366). Antalet kronofogdedistrikt utgör 81. I varje distrikt skall finnas en eller flera kronofogdar och vid behov biträdande kronofogdar. Kronofogde är utmätningsman i distriktet. I ett kronofogdedistrikt skall finnas bl. a. en eller flera kronokommissarier för kamerala och exekutiva uppgifter samt kronoassistenter för domsverkställighet och indrivning av allmänna medel. Överexekutor skall vara överinstans över kronofogdarna. Exekutionsväsendet skall regionalt administreras av länsstyrelserna.

Om den nya organisationen av åklagar- och exekutionsväsendet, som träder i kraft den 1 jan. 1965, se närmare KPr 1964:100 s. 171 ff. resp. s. 273 ff. Se även Svensk polis 1963 häfte 5.

[8] Nuvarande antal polidistrikt utgör ca 560.

[9] Antalet polischefsdistrikt, som nu uppgår till omkring 380, kommer alltså att motsvara antalet polidistrikt.

[10] Chef för arbetsgrupp skall i ett stort antal polismyndighetsärenden kunna fatta beslut i polischefens ställe; se delegationsrätten i 2 § 1964 års polismyndighetslag (nr 317) och KPr 1964: 101 s. 48 ff., 79 ff.

länsstyrelserna. Ledningen av den operativa polisverksamheten, vartill hänföras åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, brottsutredande verksamhet samt hjälp- och efterforskningsverksamhet, skall emellertid tillkomma länspolischefen, som nu inordnas som tjänsteman i länsstyrelsen och handlar på länsstyrelsens vägnar. Endast i undantagsfall förutsättes landshövdingen skola övertaga ledningen av denna verksamhet. Vid fullgörande av den operativa verksamheten skall länspolischefen självständigt äga disponera såväl de lokala som de regionala polisstyrkorna i länet.[11] För de trafikövervakande uppgifterna får länspolischefen till sitt förfogande en särskild polisstyrka, länstrafikgrupp. Förutom polisledningsuppgifterna skall länspolischefen inom länsstyrelsen vara föredragande i vissa polisärenden. — Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt skola undantagas från länspolischefens verksamhetsområde såvitt gäller operativa ledningsuppgifter.

Såsom centralt organ för polisväsendet inrättades den 1 juli 1964 en rikspolisstyrelse, som närmast under Kungl. Maj:t utövar högsta inseendet över polisväsendet i riket. Denna uppgift är huvudsakligen av rådgivande och samordnande natur. I viss begränsad utsträckning skall styrelsen även kunna ge direktiv för polisverksamhetens bedrivande samt utöva ledning av polisarbetet. Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen, som tillika är styrelsens ordförande. Ytterligare ledamöter i styrelsen äro en överdirektör och minst fem av Kungl. Maj:t utsedda lekmannarepresentanter.[12]

En nödvändig förutsättning för att polisen skall kunna fullgöra sin uppgift är att det råder ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. För att tillvarataga den stora betydelse i detta hänseende, som polisväsendets kommunala förankring otvivelaktigt haft, skall enligt lagen den 29 maj 1964 (nr 320) i varje polisdistrikt finnas en polisnämnd, som skall utgöra kontaktorgan mellan polisen och kommunerna. Nämndens uppgift skall vara uteslutande rådgivande och dess huvudfunktion skall bestå i att verka

[11] Se härom närmare KPr 1964: 100 särskilt s. 64 ff., 108 f.

[12] Ang. rikspolisstyrelsens uppgifter m. m. se närmare K instruktionen 4 juni 1964 (nr 403) samt KPr 1964: 100 s. 115 ff.

för ett förtroendefullt förhållande mellan allmänheten och polisen.[13]

Enligt 1962 års principbeslut skall kommun framdeles icke ha några ekonomiska förpliktelser för polisorganisationen och ej heller för åklagar- och exekutionsväsendet. Kommunerna skola emellertid medverka vid genomförandet av de ifrågavarande huvudmannaskapsreformerna genom att dels i viss utsträckning ställa lokaler till förfogande, dels under en övergångstid bidraga till kostnaderna för verksamhetsgrenarna. Dessutom skola kommunerna till staten utan vederlag överlämna inventarier och annan utrustning, som anskaffats för verksamhetsgrenarnas behov. Slutligen förutsättes att inlösen i vissa fall skall ske av kommunägda byggnader, som nu stå till förfogande för polis-, åklagar- och exekutionsverksamheten. De regler, som skola gälla för kommunernas berörda medverkan, ha upptagits i lagen den 29 maj 1964 (322).[14]

[13] Om polisnämndens närmare uppgifter se den ovan berörda lagen samt KPr 1964: 101 s. 85 ff.

[14] Se härom närmare KPr 1964:101 s. 113 ff. — Jämlikt 1964 års beslut skall staten den 1 jan. 1965 även övertaga vissa städers skyldighet att svara för förvaring av häktade, och för förstatligandet skall gälla samma principer som beslutats i fråga om polisväsendet m. m. I den ovannämnda lagen 29/5 1964 (nr 322) regleras därför även kommuns skyldigheter i samband med statens övertagande av ansvaret för häktade.

Kap. IV

Polisorganens allmänna skyddsobjekt

Inledande synpunkter

Huvudföremålet för förevarande arbete är, såsom i inledningsavsnittet förutskickats, vissa centrala frågor inom den allmänna politirättens maktlära och främst de som röra de allmänna politiorganens verksamhet. Innan vi inlåta oss på dessa problemställningar är det nödvändigt att så långt den uppgjorda planen det medger söka klargöra vilka uppgifter, som enligt generalklausulen ankomma på nämnda organ.[1] Denna fråga är nämligen, såsom framgår av det föregående, positivrättsligt av grundläggande betydelse för räckvidden av polisorganens maktutövning. Syftet med den följande framställningen är med andra ord att utröna den materiella innebörden och räckvidden av uttrycket allmän ordning och säkerhet. Det bör emellertid understrykas, att en undersökning av detta synnerligen svårtolkade kompetensbegrepp icke kan få någon reell betydelse ur vare sig rättsliga eller praktiska synpunkter, om man icke beaktar det för politiverksamheten karakteristiska syftemålet: avvärjande av de faror som kunna hota de politirättsliga skyddsobjekten. Faremomentet utgör nämligen en integrerande och konstitutiv del av generalklausulens ändamåls- och funktionsbestämning och är politirättsligt att betrakta som den faktor, vilken ytterst bestämmer gränserna för polisorganens maktbefogenheter. Det är faran och dess art som avgör icke endast huruvida och när polisorganen äro berättigade att ingripa i den enskildes rätt och frihet utan också ingreppets form, intensitet och varaktighet.[2]

Uttrycket allmän ordning och säkerhet användes såsom kompetensreglerande eller eljest som konstitutivt rättsbegrepp icke en-

[1] Termen generalklausul innefattar här icke endast länsstyrelsens lex generalis i 5 § LI utan även de allmänna kompetensbestämningarna för den polisverksamhet, som enligt polislagstiftningen ankommer på länspolischefen och de lokala polischeferna och polispersonalen i polisdistrikten.

[2] Faremomentet och dess problematik behandlas i kap. VI.

dast i de allmänna polisorganens generalklausuler. Samma eller likartade begrepp förekomma i ganska stor utsträckning även i specialpolitins rättsstoff liksom inom andra grenar av den offentliga rätten.[3] Huruvida begreppet allmän ordning och säkerhet där användes i samma bemärkelse som i de polisiära generalklausulerna kan ej avgöras generellt utan måste merendels bedömas genom undersökning av varje särskild författning, varvid syftet med regleringen i allmänhet måste bli utslagsgivande. Utan att här närmare ingå på dessa tolkningsspörsmål, som falla utom ramen för detta arbete, torde helt allmänt kunna fastslås, att nämnda uttryckssätt i åsyftade författningar ej synas ha ett entydigt utan ett ganska varierande innehåll beroende på det särskilda syfte regleringen har att tillgodose och att de i allmänhet ha en betydligt snävare innebörd än i polismyndigheternas generalklausuler.

När det gäller att söka klarlägga innebörden av begreppet allmän ordning och säkerhet i den polisrättsliga generalklausulen måste man hålla i minnet att denna kompetensbestämning alltjämt

[3] Som exempel på dylika uttryckssätt kunna nämnas lokutionen »allmän ordning och säkerhet» i K Regl för militärpolisen 21 febr. 1964 (1 §), LuftfartsL (8:3 och 4) och i LuftfartsK (3 och 4 §§) samt i utlänningslagen (54 § 1 st.), »fara för allmän ordning eller säkerhet» i barnavårdslagen (33 §), »den allmänna ordningen och säkerheten» i CivFöL (39 §), »allmänna ordningen», »allmänna ordningsföreskrifter» i AOSt (t. ex. i 1, 7, 8 och 13 §§) samt »allmän ordning» i KF 31 dec. 1915 ang. användande av militär personal för upprätthållande av allmän ordning m. m. och i KK 9 maj 1916 (nr 143). Vidare bör erinras om lokutionen »allmän ordning, säkerhet eller sedlighet» i 1885 års lösdrivarlag (1 §) och i hotellstadgan (46 §); jfr begreppet »allmän ordning och säkerhet» i 1 § 1964 års lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet nedan s. 105 not 48. Därjämte må framhållas begreppen »allmän ordning» i 16 kap. brottsbalken och »allmän säkerhet» i 1:1 TF, »samhällets lugn» i § 16 RF och i 1 § 1951 års religionsfrihetslag, uttrycken »allmän ordning», sedlighet i telegrafreglementet 11 dec. 1959 (7 §), »allmän ordning och trevnad» i tillämpningskung. 5 juni 1959 till KF s. d. om handel med preventivmedel (2 §). Jfr även rekvisitet »sedlighet och god ordning» i socialhjälpslagen (48 §). Dessutom bör erinras om de för den individuella och generella ingreppsrätten i rusdrycksförsäljnings- och ölförsäljningsförordningarna uppställda ordningsrekvisiten i 43, 56 och 57 §§ resp. 26—28 §§ samt om stadgandena i 52 § 2 st. förordningen om brandfarliga varor, där kommerskollegiets normgivningsrätt begränsas till vad som erfordras för »bevarande av ordning och säkerhet», och i 6 § 1 st. förordningen om explosiva varor, där meddelade tillstånd och godkännanden kunna återkallas bl. a. om så erfordras av hänsyn till »allmän ordning eller säkerhet».

är ett statsideologiskt begrepp med stor elasticitet[4] samt att dess materiella innebörd och räckvidd bestämmes icke endast av positiva rättsregler, givna i lagar och andra allmänna författningar och i form av lokala föreskrifter, utan också av allmänna rättsgrundsatser och oskrivna normer, som bestämmas av den härskande samhälleliga uppfattningen.[5] Begreppet allmän ordning och säkerhet i de polisiära generalklausulerna är därför att betrakta som ett rambegrepp, vars reella innehåll bestämmes av en mångfald skiftande faktorer. En faktor, som härvidlag är av särskilt stor betydelse, är den oavlåtliga tillväxten av specialförfattningar inom politirättens område. Denna av den samhälleliga och ej minst den tekniska utvecklingen betingade lagstiftning, som i synnerhet under de senaste decennierna varit alldeles särskilt ymnig, har icke endast medfört en inskränkning av polisorganens uppgiftsområde enligt generalfullmakterna. Den har också haft en begränsande återverkan på räckvidden av deras maktutövning. Tidigare och ända fram mot mitten av 1800-talet låg tyngdpunkten för den regionala och lokala politimakten hos länsstyrelserna och underlydande polismyndigheter och grundade sig väsentligen på deras instruktionella generalfullmakter för ordningens och säkerhetens upprätthållande. Genom berörda speciallagstiftning har politimakten i stor utsträckning flyttats över till de speciella polismyndigheterna.[6]

Av den i kap. I lämnade översikten av politibegreppets historiska utveckling och det organiska samband, som alltjämt råder mellan politiförvaltningen och förvaltningsrättens båda andra huvudgrenar, torde framgå att det är en ogörlig uppgift att söka uppdraga fullt entydiga och slutgiltiga gränser för de polisiära generalklausulernas ändamålsbestämning. Hur man än bemödar sig kunna gränsspörsmål och övergångsfall ej undvikas. Man får därför huvudsakligen nöja sig med att söka ange de mera väsentliga och karakteristiska ämnen och intressen som kunna anses ingå

[4] Jfr ovan s. 50 ff.

[5] Se nedan s. 109 ff.

[6] Denna lagstiftning har även i andra hänseenden haft stor betydelse för politimakten. Därigenom ha bl. a. politiorganens maktbefogenheter i stor utsträckning blivit relativt noggrant och fullständigt reglerade, vilket ökat den enskildes rättsskydd.

i det även ur språklig synpunkt svårbestämbara dubbelbegreppet allmän ordning och säkerhet. Viss vägledning för undersökningen erbjuda dock förarbetena till ifrågavarande kompetensbestämningar och deras tillämpning i praxis.[7] Hållpunkter för tolkningen ge även lokutioner av samma eller liknande lydelse som förekomma i andra författningar än de polisiära och det sätt, varpå dessa tillämpas enligt judikaturen.[8] Av särskild betydelse är härvidlag begreppet »allmänna ordningen» i AOSt och dess förarbeten och motiv.[9] Visst värde för förevarande tolkningsfråga har också det före den 1 juli 1948 gällande kommunalrättsliga kompetensstadgandet »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» i 1862 och 1930 års kommunallagar.[10]

[7] Vad förarbetena beträffar är det framför allt ändamålsbestämmelsen i polisverksamhetsbegreppet enligt 1925 års polislagstiftning, som är av särskild betydelse. I den utredning, SOU 1922:49, som ligger till grund för denna lagstiftning, lämnas en utförlig redogörelse för de uppgifter inom politiförvaltningen, som enligt då gällande författningsmaterial och lokal praxis ankommo på polisen (s. 140—176), och denna framställning torde, trots de förändringar som polisuppgifterna därefter undergått, äga stort värde för bedömningen av det föreliggande spörsmålet; jfr även förf:s översikt av polisorganens uppgifter i SOU 1942:40 s. 35—110. Betydligt mindre intresse härutinnan ha däremot förarbetena till nuvarande 1958 års LI och dess närmaste föregångare, 1953, 1937 och 1918 års instruktioner. Viss vägledning lämnar däremot 1855 års LI, som gällde före 1918 års LI och dess förarbeten; jfr ovan kap. I. Att enbart av berörda instruktioners redaktionella utformning och allmänna uppställning draga bestämda slutsatser rörande ändamålsbestämmelsens innebörd och räckvidd är vanskligt. På denna väg synes man med någorlunda säkerhet endast kunna bestämma vilka ämnen eller intressegrupper som generalfullmakten icke omfattar. De allmänna kompetensbestämningarna i instruktionerna för landsfogdarna och underordnade polismyndigheter och deras förarbeten äro föga upplysande. Av viss betydelse för den föreliggande tolkningsfrågan är däremot tillämpningen av länsstyrelsens vitesbefogenhet i LI 7 § 1 mom., som alltsedan 1855 års LI är begränsad till »upprätthållande av allmän ordning och säkerhet», och judikaturen på detta område är relativt omfattande; jfr nedan kap. VII.

[8] Se de ovan s. 89 not 3 anmärkta författningsställena.

[9] Jfr SOU 1944:48 och 1954:37, KPr 1956:143 samt Perssons kommentar till AOSt och där anmärkta rättsfall angående 1868 års ordningsstadga.

[10] Särskild betydelse har härvid uttrycket »ordningsangelägenheter», som ursprungligen torde ha omfattat såväl sedlighet, ordning och hälsovård som säkerhet i detta ords nu gängse vidsträckta bemärkelse. — Numera regleras de kommunala ordningsangelägenheterna helt i specialförfattningar; jfr SOU 1947: 53 s. 66 f.

Det må här anmärkas, att uttrycket allmän ordning och säkerhet såsom kompetensnormerande begrepp i stort sett måste anses ha samma innebörd och omfattning i generalfullmakterna för såväl de regionala som de lokala polisorganen. Detta torde följa redan därav, att de senare äro länsstyrelsens allmänna verkställighetsorgan vid genomförande av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.[11] För den följande framställningen är det främst ändamålsbestämningen i länsstyrelsens generalbemyndigande i LI som varit i blickfältet.

Helt generellt torde kunna fastslås, att lokutionen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i de polisiära generalklausulerna användes såsom ett normativt standardmässigt uttryck betecknande det tillstånd, som staten såsom ytterst ansvarig för ifrågavarande verksamhet förutsätter skola råda såväl i riket i gemen som på de olika orterna. Denna statsfunktion går således icke såsom exempelvis straffrätten enbart ut på att förhindra vissa bestämda handlingar eller underlåtenheter från medborgarnas sida[12] utan åsyftar därjämte att upprätthålla det allmänna normaltillstånd, som lagstiftaren betecknat med uttrycket allmän ordning och säkerhet.[13] Detta rättsbegrepp är emellertid ej oföränderligt utan är underkastat de skiftningar och förskjutningar i det allmänna åskådningssättet och i det ekonomiska och sociala livet, som bestämma den närmare innebörden av den del av rätts- och samhällsordningen, som generalfullmakten omfattar. I stort sett torde dock sammanfattningsvis de uppgifter, som kompetens-

[11] Härav följer dock icke att de regionala och lokala polisorganens ingreppsbefogenheter äro desamma. I detta avseende föreligga tvärtom betydelsefulla principiella skiljaktigheter beträffande såväl tvångsmedlens former som deras räckvidd. En av de principiellt viktigaste olikheterna är att polisens befallningsmakt med stöd av PI i princip är begränsad till konkreta fall och endast riktar sig mot en viss eller vissa grupper av personer, medan länsstyrelsens befogenheter enligt generalklausulen i 5 § LI även medger ingripanden av generell och abstrakt natur, som kunna riktas mot envar och kunna ges formen av förvaltningsförordning.

[12] Jfr Agges intressanta jämförelser mellan straffrättens och politirättens skyddsobjekt i Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet (1939) s. 182 ff.

[13] Jfr nedan s. 111 ff.

bestämningen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inrymmer, kunna sägas vara dels att trygga vad som i äldre landshövdinginstruktioner betecknades med uttrycket »landsfriden»[14] och som innefattade skyddet av såväl staten själv, dess inrättningar och institutioner etc. som den enskildes av rättsordningen skyddade fri- och rättigheter m. m., dels att eljest inom ramen för föreliggande åligganden och befogenheter avvärja faror som hota den ordning, som enligt gällande rättsregler och normer utgör en nödvändig förutsättning för en trivsam och i görligaste mån friktionsfri samlevnad såväl i samhället i gemen som medborgarna emellan.[15]

Innan vi närmare ingå på det föreliggande tolkningsproblemet bör ytterligare framhållas, att generalklausulens föremål är *allmän* ordning och säkerhet. Härigenom understrykes generalfullmaktens offentligrättsliga karaktär. Detta innebär att föremålet för polisorganens skyddsverksamhet i princip endast kan vara allmänna intressen. Medborgarnas privata intressen och relationer till varandra, vilka regleras av privaträttens rättssystem, omfattas därför principiellt av generalklausulens ändamålsbestämning endast i den mån de ingå i eller sammanfalla med de offentliga intressen som utgöra generalklausulens skyddsobjekt. Andra i ordnings- och säkerhetsbegreppet ingående element kunna därför ej påräkna det statliga politiskyddet, såvida ej särskilt positivrättsligt stöd härför föreligger. Vad som är att hänföra till offentligt intresse i politirättslig bemärkelse är ett av politirättens många svårbedömbara centrala problem. Detta spörsmål behandlas närmare i kap. V.

Den begränsning i fråga om polisorganens kompetens och makt-

[14] Jfr ovan s. 21 och 24.

[15] Till jämförelse må här återges de gemensamma kriterier, som enligt straffrättskommitténs åsikt utmärkte de brott mot allmän ordning, som kommittén sammanfört i 11 kap. SL i dess i SOU 1944:69 framlagda förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (s. 204): »Den sammanhållande synpunkten har därvid varit, att brotten kunna uppfattas såsom brott mot allmän ordning, vare sig de innebära ett störande av ordningen på vissa platser eller vid vissa tillfällen som böra vara fredade mot sådana gärningar eller de, utan att detta är fallet, innefatta ett hot mot den samhälleliga ordning och säkerhet som rättsordningen bör tillförsäkra medborgarna eller de innebära en kränkning av medborgarnas känsla för vad sedlig ordning bjuder.»

utövning, som generalklausulens offentlighetsrekvisit uppställer, är emellertid ej exklusiv för allmänpolitin utan gäller även inom specialpolitin. Jämväl specialpolitiorganens kompetens och maktverksamhet är nämligen enligt den positiva rätten i huvudsak begränsad till tillvaratagande uteslutande eller företrädesvis av allmänna intressen. De problemställningar, som de politirättsliga specialförfattningarnas ifrågavarande regleringar i tillämpningen framkalla, synas emellertid icke vara av samma praktiska betydelse eller svårighetsgrad som inom allmänpolitin.[16]

Vad beträffar de särskilda intressen, som kunna anses ingå i dubbelbegreppet ordning och säkerhet, möter det stora svårigheter att avgränsa dessa uttryck inbördes.[17] Termerna ha under politibegreppets långa och växlingsrika utveckling varit organiskt fast sammanbundna med varandra och äro så alltjämt. Denna beroendeställning, vari de båda uttrycken stå till varandra, framträder redan i det privata livet. En bristfällig trappa i ett hem eller avsaknaden av tillfredsställande skyddsanordningar inom en industri innebär icke endast risk för olycksfall utan skapar också lätt en allmän känsla av osäkerhet och vantrivsel, som i sin tur kan ge upphov till oordning. Ännu mera påtagligt uppenbarar sig denna växelverkan mellan ordning och säkerhet inom den offentliga sektorn av samhällslivet såsom i fråga om allmänna platser och kommunikationsmedel, offentliga tillställningar etc. Sålunda kunna bristfälliga säkerhetsanordningar vid akrobatiska konststycken på en cirkus lätt föranleda oordning och till och med panik bland allmänheten, och otillfredsställande tekniska skyddsanordningar

[16] Se nedan särskilt kap. V och VI.

[17] Enahanda avgränsningsproblem rörande ordnings- och säkerhetsbegreppen förekomma även inom andra delar av den offentliga rätten och i synnerhet inom allmänna straffrätten. Denna gränsdragningsfråga diskuterades sålunda ingående under förarbetena till SL särskilt vid ställningstagandet till frågan vilka brottstyper som borde behandlas i 10 kap. om brott mot allmän verksamhet och i 11 kap. om brott mot allmän ordning; se straffrättskommitténs bet. med förslag till brott mot staten och allmänheten SOU 1944:69 s. 165 ff. och 204 ff. Jfr även samma kommittés förslag till brottsbalk, där vissa brottstyper i nämnda kapitel flyttades om; se SOU 1953:14 särskilt s. 291 ff., 294 och 300 samt KPr:a 1962:10 B och C angående 16 och 17 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning resp. mot allmän verksamhet.

vid motorsporttävlingar o. d. kunna framkalla ordningsstörande intermezzon bland åskådarna. Slagsmål o. dyl. på gator och andra allmänna platser inverkar erfarenhetsmässigt även på ordningen. Över huvud riktar sig den politimässiga störningen ganska ofta icke enbart mot ordnings- eller säkerhetsintresset utan mot båda-dera, och politiingripandet betingas därför ej sällan lika mycket av ordnings- som av säkerhetsskäl.

Hur gränsen mellan ordnings- och säkerhetsbegreppen inbördes drages torde emellertid icke ha någon större betydelse ur rättsliga synpunkter. Detta är främst en praktisk och organisatorisk fråga, som huvudsakligen aktualiseras vid den interna arbetsfördelningen mellan polispersonalen i de lokala polisdistrikten.[18] Den ur såväl rättsliga som praktiska synpunkter betydelsefulla problemställningen gäller avgränsningen mot förvaltningens båda andra huvudgrenar, social- och ekonomirätten.[19] I grova drag torde dock gränsen mellan skyddet av ordnings- och säkerhetsintressena kunna bestämmas på följande sätt.

Allmän ordning

Begreppet allmän ordning i de polisiära generalklausulerna får i första hand anses innefatta den del av ändamålsbestämningen som hänför sig till den sociala och individuella sammanlevnaden. Uttrycket ordning torde till väsentlig del användas i samma bemärkelse som i allmänna språkbruket och inbegriper alltså vad som plägar benämnas god ordning i motsats till oordning.[20] Uttrycket allmän avser, såsom i det föregående redan antytts, att utsäga, att det ordningstillstånd, som polisorganen ha att kontrollera och skydda, i princip endast innefattar sådana ordningsintressen, som äga betydelse för allmänheten eller eljest från det allmännas synpunkt. Företeelser och förhållanden, som uteslutande

[18] Jfr Sjöholm, Polislagen s. 15 ävensom SOU 1961:15 s. 17 ff.

[19] Se härom nedan kap. VII.

[20] Jfr lokutionen »förebyggande av oordning» och brott, som i artikel 11 i Europarådets konvention 4 nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna användes vid sidan av uttrycket »den allmänna säkerheten»; se härom t. ex. KPr 1951: 165 och SOU 1960:19 s. 65 ff.

beröra det privata livet och levernet och som ej gripa in på det offentliga livet såsom exempelvis ordningen inom hemmet, på arbetsplatsen etc., falla sålunda principiellt utanför det politirättsliga ordningsbegreppet.[21]

Av det sagda torde framgå att ordningsbegreppets praktiska betydelse i första hand hänför sig till allmänna platser och att detsamma således innebär, att ordning och lugn råder på gator, torg, parker, allmänna vägar och andra åt allmänheten upplåtna platser.[22] Till sådana platser höra även för allmänheten tillgängliga delar av flygplatser, spårvägs-, järnvägs- och andra trafikområden såsom väntsalar, spårvägs- och busstationer o. d., samt restauranger, hotell, biografer, teatrar och andra för offentliga nöjes- och andra tillställningar avsedda lokaliteter.[23] Hit äro vidare att hänföra för allmänheten upplåtna bad- och campingplatser o. d.

Till allmän plats i förevarande hänseende böra vidare räknas kyrkogårdar och allmänna begravningsplatser, lokaler för offentliga andaktsövningar och andra allmänna sammankomster. Politins uppgift är härvid att tillse att den ordning, som med hänsyn till lokaliteternas särskilda ändamål och gängse uppfattning bör råda där, ej störes och att ordning råder under förrättningarna, sammankomsterna etc.[24]

[21] Härom närmare nedan kap. V.

[22] Begreppet allmän plats användes i författningarna i olika betydelser beroende på regleringens syfte. Se härom nedan s. 152 ff.

[23] Om offentliga tillställningar se 9—22 §§ AOSt samt Perssons kommentar till dessa bestämmelser och rättstillämpningen s. 64 ff., 96 ff. Vissa hithörande frågeställningar behandlas nedan i kap. V.

[24] Jfr brottsbalken 16: 4. Se härom nedan kap. IX avd. A.

Förvaltningen av kyrkogårdar och allmänna begravningsplatser tillkommer i princip den kyrkliga församlingen; se 2 § lagen om församlingsstyrelse 2 juni 1961 samt KPr 1961: 70 s. 90 ff., 103 f. Hithörande uppgifter anses enligt en utbredd lokal praxis även innefatta befogenhet för församling att utfärda erforderliga ordningsföreskrifter angående dylika platser med undantag dock för vissa slag av föreskrifter som beröra trafiken inom områdena, vilka anses böra utfärdas i den i VägtrF stadgade ordningen (61 § 1 mom.). Denna praxis torde ha stöd i vissa avgöranden av RegR t. ex. RÅ 1912: 157 och E 81 samt RÅ 1931: 54. — Om tillämpligheten av sistnämnda lagrum se t. ex. RÅ 1963: 2 och nedan s. 321 not 34. — Allmänna bestämmelser om begravningsplatser äro givna i lagen om gravrätt m. m. 18 okt. 1963 och begravningskungörelsen s. d.

I sin ämbetsberättelse för 1957 har JO s. 339 vid granskning av viss lokal

Generalklausulens ordningsbegrepp omfattar vidare att säkerhet och vad som i äldre polisförfattningar vanligen benämndes »bekvämlighet» råder i allmänna samfärdseln.[25] Att hänföra anordningar och åtgärder för tryggande och underlättande av bekvämligheten i samfärdslen till generalfullmaktens ändamålsbestämmelse och närmast till ordningssektorn torde vara motiverat av såväl traditionella som rättssystematiska skäl. I det moderna, av tekni-

ordningsstadga rörande där intagen bestämmelse angående ordning å kyrkogård uttalat, att kyrklig församling icke torde äga egen förordningsmakt. Detta uttalande torde få tolkas så, att församling, lika litet som kommun, ensam icke äger meddela straffsanktionerade föreskrifter. Någon vites- eller annan sanktioneringsrätt tillkommer nämligen ej församling enligt församlingsstyrelselagen eller annan författning. Därest ordningsföreskrifter för kyrkogård eller begravningsplats anses böra förses med straffsanktion, synas två vägar stå öppna. Den ena möjligheten är att aktivisera tillämpningen av länsstyrelsens vitesrätt enligt 7 § LI, varemot några principiella hinder ej lära möta; se t. ex. det här ovan anmärkta rättsfallet RÅ 1912:157. Den andra möjligheten är att de erforderliga ordningsföreskrifterna intagas i den för kommunen gällande ordningsstadgan. I detta fall kunna de bestämmelser för kyrkogården, som finnas böra straffbeläggas, sanktioneras enligt blankettstraffbestämmelsen i 28 § AOSt.

Lokala ordningsföreskrifter skola enligt 23 § AOSt antagas av kommunens fullmäktige och skola för fastställelse underställas länsstyrelsens prövning; jfr nedan s. 125 not 18. När det gäller begravningsplats, varöver församling har förvaltningsrätten, måste enligt de allmänna kommunalrättsliga kompetensreglerna fordras medverkan av vederbörande församlingsorgan för att ordningsföreskrifter som beröra sådan begravningsplats skola kunna intagas i kommunal ordningsstadga; jfr grunderna för samrådsprincipen i 26 § AOSt.

[25] Sålunda angavs i äldre instruktioner för de större städernas polisinrättningar upprätthållande av »bekvämligheten i samfärdslen» som en av ordningspolisens mera betydelsefulla allmänna uppgifter. Så t. ex. i en av ÖÄ 31 juli 1866 fastställd instruktion för polisinrättningen i Stockholm, vilken tjänade som förebild vid utarbetandet av instruktioner för de nybildade poliskårerna i andra städer vid slutet av 1800- och början av 1900-talet; se t. ex. ett av Hj. von Sydow år 1907 avgivet förslag till reglemente för polispersonalen i riket. Civildep. XLVI s. 50. — Uttrycket allmänna samfärdseln användes i texten i enahanda betydelse som inom kommunalrätten, dvs. såsom inbegripande icke endast den allmänna trafiken utan också den ekonomiska samfärdseln och rörelsen (torg- och annan handel på allmän plats m. m.); jfr uttrycket »allmänna rörelsen» i 74 § 1 st. kommunallagen om avgifter å sådan rörelse och motiven till detta stadgande i kommunallagskommitténs bet. SOU 1952: 14 s. 326 f., KPr 1953: 210 s. 223 samt Westman i FT 1962 s. 176 ff. Se också nedan s. 223.

ken alltmer behärskade samhällslivet med den tilltagande trafikintensiteten är det en av de viktigaste förutsättningarna för den sociala och individuella samlevnaden, att de rättsregler som gälla för den allmänna trafiken och dess störningsfria, säkra fortgång noggrant efterlevas. Åsidosättande av dessa regler måste därför betraktas som en typisk och allvarlig störning av den allmänna ordningen.[26] Vad nu sagts gäller naturligtvis icke endast trafiken till lands utan också sjö- och lufttrafiken och omfattar självfallet även kollektiva kommunikationsmedel.[27]

Såsom ordningspoliti bör vidare räknas tillsynen över den med de tekniska framstegen alltmera tilltagande reklamen och propagandan i form av ljus- och andra skyltar på byggnader, stängsel, utmed allmänna vägar o. d., utsändande av sång, musik och tal från högtalare i butiks- och nöjeslokaler etc.[28]

[26] Vissa av de offentliga intressen och synpunkter, som det politirättsliga skyddet av allmänna samfärdseln omfattar, kunna även hänföras till säkerhetsbegreppet men de ordningspolitirättsliga momenten få anses dominera. Detta betraktelsesätt synes ganska allmänt ha godtagits inom politilagstiftningen; jfr ovan s. 73 f. — Övervakande av trafiken på gator och allmänna vägar och dess störningsfria fortgång är en av ordningspolisens viktigaste uppgifter.

[27] Härav följer att föreskrifter i syfte att främja bekvämligheten kunna intagas i sådana reglementen för spårväg-, omnibuss- och drosktrafik, fartygspassagerartrafik o. d., som regleras i 25 § AOSt; jfr även nedan s. 128 f.

[28] Om anordningar för ljusreklam o. d. på byggnad, som enligt 1947 års byggnadsstadga främst reglerades i lokala byggnadsordningar, äro nu enhetliga bestämmelser meddelade i 52 § BySt. Beträffande byggnadslov för sådan anordning se 54 och 75 §§ stadgan. I de fall, då byggnadslov erfordras för uppsättande eller väsentlig ändring av skylt, skall enligt samrådsprincipen i BySt (1 §) bl. a. polismyndigheten höras för bedömande av de polisiära synpunkterna. Det må anmärkas, att för uppsättande av tavla, pelare eller annan anordning för reklam eller propaganda utomhus på allmän plats kan enligt 2 § AOSt tillstånd fordras av polismyndigheten. För anordnande av väsentlig ändring av belysning av byggnadsfasad genom strålkastare o. d. fordras byggnadslov; jfr rättsfallet RÅ 1961:20 nedan s. 103 not 46. För uppsättande av annonstavla, reklamskylt o. d. utmed allmän väg fordras länsstyrelsens tillstånd enligt 39 § lagen om allmänna vägar. Om anbringande av dylika anordningar som kunna störa landskapsbilden stadgas i 22 och 23 §§ naturskyddslagen. Bestämmelser med motsvarande innehåll äro upptagna i 22 § i det i KPr 1964:148 framlagda förslaget till ny naturvårdslag m. m. Se därom prop. s. 7 och 86 ff.; jfr även SOU 1962:36 s. 18, 346.

Förutom nu berörda verksamhetsformer kan till generalklausulens ordningsbegrepp i mera vidsträckt bemärkelse även hänföras skydd mot vissa slag av störningar som beröra den s. k. grannelagsrätten, vilken enligt gängse rättssystematik behandlas inom civilrättens speciella del. Hit bruka hänföras frågor om beredande av rättsskydd mot störningar från angränsande fastighet i form av rök, buller, skakningar, gnistor, hetta, stank o. d. samt inverkan av grävningsarbete eller annan dylik åtgärd på intilliggande fastighets område. Inom detta rättsområde föreligger sedan gammalt ett intimt materiellrättsligt samband mellan politirätten och civilrätten. Ända fram mot senare hälften av 1800-talet vid det industriella genombrottet var det så gott som uteslutande med stöd av politirättsliga bestämmelser som det allmänna ingrep mot dylika störningar i grannelagsförhållandet.[29] Först så småningom under 1870-talet började domstolarna att även oberoende av politirättsliga stadganden lämna civilrättsligt skydd mot sådana s. k. immissioner.[30]

De problemkomplex, som grannelagsförhållandena framkalla, äro hos oss alltjämt endast delvis reglerade genom lagar av privaträttslig karaktär.[31] Detta förhållande torde i viss mån ha bidragit

[29] Dessa föreskrifter voro före tillkomsten av de s. k. stadsstadgorna huvudsakligen av lokal natur.

[30] Ang. grannelagsrätten se särskilt Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet (1943). Om grannelagsrätten enligt finsk rätt, som där i viss utsträckning är reglerad genom en särskild lag den 13 febr. 1920, se Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror s. 260 f.

[31] Det av lagberedningen år 1960 framlagda förslaget till ny jordabalk innehåller i tredje kapitlet bestämmelser om rättsförhållanden mellan grannar, och dessa innefatta i viss utsträckning jämväl rättsskydd mot obehöriga immissioner. Om detta förslag, som till väsentlig del ansluter sig till de regler rörande grannelagsrätten, som upptogos i lagberedningens år 1947 framlagda förslag till jordabalk (SOU 1947:38 del. I s. 13 f. och 116 ff.), se SOU 1960:24 del I s. 17 ff. och motiven SOU 1960:25 del II s. 70 ff. 1947 års förslag är fogat som bilaga till lagberedningens förslag del III i SOU 1960:26.

Även om lagberedningens förslag genomföres torde de politirättsliga ingreppsmöjligheterna alltjämt få stor praktisk betydelse vid bekämpande av obehöriga grannelagsstörningar; se härom t. ex. lagberedningens uttalanden i SOU 1947:38 s. 303 angående beredningens förslag om införande av ett koncessionssystem beträffande vissa slag av industriella immissioner (s. 129 ff. och 299 ff.), vilket i princip synes ha godtagits av lagberedningen enligt

till att hithörande frågor i så stor utsträckning fortfarande äro normerade i politirättsliga författningar. Avsaknaden av en mera fullständig civilrättslig lagstiftning om grannelagsrätten har också medfört, att de politirättsliga regleringarna och de normer dessa innehålla i rättstillämpningen alltjämt äga stor betydelse vid privaträttsliga ingripanden mot immissioner.[32] Dylika regleringar finnas i ett flertal författningar och främst i de för specialpolitirätten grundläggande författningarna AOSt, HSt, ByL, BySt, BrL och BrSt.[33]

Hur gränsen mellan politirättsliga och privaträttsliga störningar av grannelagsförhållandet bör dragas är — liksom gränsdragningen mellan offentlig och privat rätt överhuvud — ett intrikat spörsmål. Den primära skillnaden torde emellertid ligga i själva begreppen offentligrättslig och privaträttslig såsom dessa enligt doktrinen numera merendels synas avgränsas och torde främst hänföras till störningens kvalitativa sida.[34] Såsom politifarliga immissioner skulle då betecknas störningar, som äro av sådan farlighetsgrad, att det allmänna ansett sig böra ingripa oberoende av hur de berörda enskilda parterna själva bedöma situationen och oavsett de rättsmedel som stå dem till buds för den uppkomna tvistefrågans lösning.[35] Typiska exempel på dylika offentligrättsliga regleringar av politifarliga immissioner finnas bl. a. inom hälsopolitin och särskilt i HSt, där det för denna lagstiftning

dess år 1960 framlagda förslag till 3 kap. § 3 jordabalken; se SOU 1960:24 I s. 17 och motiven i SOU 1960:25 II s. 71 f.

De politirättsliga ingreppsmöjligheternas praktiska betydelse inom förevarande liksom inom andra rättsområden sammanhänger i hög grad med de kriterier, som bestämma distinktionen mellan privaträtten och straffrätten. Dessa bestå främst däri, att politin har att ingripa mot den faktiskt föreliggande störningen eller faran och icke bekymrar sig om vare sig skuld- eller ansvarighetsfrågan. Jfr t. ex. ovan s. 59; beträffande ansvarighetsfrågan se dock nedan s. 187. Av betydelse härvidlag är också att de politirättsliga offentligrättsliga intressena inom grannelagsrätten ofta sammanfalla med de privaträttsliga och att politins ingripanden därför regelmässigt även tillgodose parternas enskilda intressen.

[32] Jfr Ljungman a.a. särskilt s. 175 ff. och där anmärkta rättsfall.

[33] Se särskilt nedan s. 101 ff.

[34] Jfr nedan kap. V.

[35] Jfr Ljungman a.a. s. 79 f. och 175 ff.

dominerande allmänna hälsovårdsbegreppet »sanitär olägenhet» enligt olika regleringar även avser att skydda närboendes sanitära intressen. Så är exempelvis förhållandet med de generella reglerna om bostadsvården i 20 § HSt, där det uttryckligen utsäges att bostadslägenhet skall brukas så, att sanitär olägenhet ej orsakas närboende genom osnygghet, störande ljud och dylikt.[36] Samma syfte ha också bestämmelserna i 62—64 §§ om anläggning och upplag för industriell verksamhet o. d., ehuru detta icke klart framgår av avfattningen.[37] Även åtskilliga andra materiella föreskrifter i HSt innebära direkt eller indirekt i viss utsträckning skydd mot hälsofarliga immissioner,[38] och jämväl lokala hälsovårds-

[36] Med hänsyn till den tvekan, som i tillämpningen understundom uppkommit angående räckvidden av motsvarande bestämmelser i 1919 års HSt rörande det sanitära bostadsskyddet för närboende (8 § 9 mom. och 43 § 8 mom.), må framhållas, att detta enligt 20 § i gällande HSt är begränsat till »bostadslägenhet och därtill hörande utrymmen» och således icke avser lokal som inrymmer t. ex. näring eller industri; se SOU 1953:31 s. 110 och KPr 1958:B 46 s. 182.

[37] Detta framgår otvetydigt av motiven till dessa bestämmelser i HSt:prop. s. 288 ff. I 54 § 1919 års HSt angåvos de objekt, som skyddades för sanitär olägenhet från industriella näringar och upplag, med lokutionen »närboende eller det allmänna». Denna bestämning har uteslutits i nuvarande HSt, men detta innebär enligt motivuttalandena ej någon saklig ändring i förhållande till den tidigare stadgan; se prop. s. 291 och SOU 1953:31 s. 186 f.

[38] Så t. ex. de grundläggande bestämmelserna i 6—11 kap. om vattenförsörjning och vattenundersökning, avledande av flytande orenlighet, klosett och urinoar, renhållning, om åtgärder mot ohyra, råttor och möss samt om hållande av djur.

Även föreskrifterna om skydd för grundvatten i 2 kap. vattenlagen samt hälsovårds- och byggnadslagstiftningarna ha immissionsrättslig betydelse; se härom särskilt SOU 1960:38 s. 37—64 jämte där anförd praxis.

Det må anmärkas, att många av HSt:s regleringar icke avse att bereda skydd åt grannskapet, och detta har understundom uttryckligen utsagts i författningstexten. Så t. ex. i bestämmelserna i 15, 24 och 25 §§, som behandlar byggnad som inrymmer boningsrum, resp. hotell, pensionat o. d. samt badinrättningar o. d. Där fastslås att hälsoskyddet begränsas till dem som uppehålla sig i byggnaden resp. i lokalen; jfr motiveringen i HSt: prop. s. 174, där frågan om bostadsföreskrifternas utsträckning till att omfatta även olägenheter för närboende diskuteras, ävensom s. 289 ff.

Politirättsligt skydd mot störningar från elektriska anläggningar, apparater o. d. erbjuda — förutom HSt — i viss mån även de författningar, som reglera inrättande av sådana anläggningar och innehav m. m. av dylika apparater samt de klausuler om störningsskydd som återfinnas i koncessions-

ordningar innehålla regleringar som tillgodose grannskapets sanitära intressen.[39] Bestämmelser som avse grannelagsintressen finnas vidare inom byggnads-, ordnings-, brand- och kommunikationspolitin samt andra grenar av specialpolitins rättsområde. Som exempel på dylika föreskrifter, vilka genomgående äro av förebyggande karaktär, kunna nämnas de grundläggande bestämmelserna i ByL och BySt angående planläggnings- och byggnadsverksamheten,[40] AOSt:s föreskrifter om renhållning av allmän plats, schaktning, grävning, sprängning, skjutning o. d. (3, 5 och 6 §§),[41] vidare brandlagstiftningens bestämmelser till skydd mot brand och dess spridning (t. ex. 10—12 §§ BrL och 21—23 §§ BrSt)[42] samt bestämmelserna i 58 § VägtrF, som föreskriva bl. a. skyldighet för förare av motordrivet fordon att behandla fordonet så, att det icke åstadkommer störande buller eller utsläpper rök eller gas i sådan

villkoren; härom se t. ex. LJUNGMAN a.a. s. 186 f., 221—225 samt lagen 3 maj 1946 om radioanläggningar m. m. ävensom KK:a 4 juni 1954 (nr 471) och 23 maj 1958 (nr 231).

[39] Se exempelvis bestämmelserna i normalförslaget till hälsovårdsordning rörande renhållning, hållande av djur, fritidsbebyggelse samt bad- och lägerplatser. — Att hälsopolitiförfattningarna innehålla så många betydelsefulla föreskrifter om hälsofarliga immissioner torde i viss mån ha sin historiska förklaring och sammanhänger ytterst med att vår första riksförfattning angående allmänna hälsovården i modern mening, 1874 års hälsovårdsstadga, som tillkom i samband med det industriella genombrottet, i stor utsträckning reglerade dylika sanitära olägenheter.

[40] Se särskilt bestämmelserna i ByL 9, 12, 13 och 34 §§ samt BySt 38—44 och 48 § om nybyggnad, 52 § om skylt, ljusanordning, upplag m. m., 56 §, som innehåller de grundläggande principerna för prövningen av byggnadsärenden, 60 § om byggnadsarbetet samt sanktionsreglerna i 68—70 §§.

[41] Även lokala ordningsföreskrifter innehålla ofta regleringar som kunna ha immissionsförebyggande betydelse såsom förbud mot piskning av mattor o. d. och utförande av bullersamma arbeten nattetid, förbud mot utveckling av rök, ånga o. d. från fartyg inom hamnområde, bestämmelser om tillsyn över utelöpande hundar, camping och badning m. m. Om reglering av dylika ämnen i lokal ordningsstadga se JO:s principiella synpunkter i årsberättelsen 1957 s. 329 ff. Vissa former av politirättsliga immissioner av berört slag äro kriminaliserade enligt brottsbalken, t. ex. åstadkommande av oljud, som i vissa fall kan vara att anse som förargelseväckande beteende enligt 16:16.

[42] Även de allmänna reglerna i KF:a om brandfarliga och explosiva varor erbjuda skydd mot politifarliga immissioner; se t. ex. bestämmelserna i 21, 24—26, 31 och 32 §§ resp. 13, 14 och 45 §§.

mängd, att olägenhet därav uppstår.[43]

Spörsmålet om polismyndigheternas och främst länsstyrelsens befogenhet att ingripa mot politifarliga immissioner med stöd av generalfullmakten är ytterst beroende av frågan om kompetensförhållandet mellan generalklausulen och specialbemyndigandena i olika politiförfattningar. Denna kompetensfråga behandlas i ett senare sammanhang; se kap. IX B. Såsom där närmare utvecklas kan spörsmålet ej besvaras generellt eller slutgiltigt utan måste i allmänhet göras till föremål för särskild undersökning av de i de särskilda fallen aktuella regleringarna. Helt allmänt torde dock kunna fastslås, att länsstyrelsens ingreppsmöjligheter mot grannelagsstörningar med stöd av generalfullmakten torde vara mycket begränsade med hänsyn till arten och räckvidden av de föreliggande specialregleringarna och torde inskränka sig till sådana slag av immissioner, som icke kunna angripas med de tvångs- och sanktionsmedel som specialpolitiförfattningarna anvisa, eller till sådana situationer, där dessa bedömas vara otillräckliga. Detta torde reellt innebära, att länsstyrelsens och jämväl den lokala polismyndighetens kompetens i förevarande avseende väsentligen begränsas till bekämpande av sådana störningar i grannelagsförhållandet, som äro av extraordinär karaktär och av större omfattning, t. ex. vid svårartade översvämningar och andra liknande katastrofartade situationer, som beröra vidsträckta områden eller ett större antal personer eller en mera obestämd allmänhet. Som ytterligare förutsättning torde böra uppställas, att den föreliggande faran bedömes icke kunna med erforderlig skyndsamhet avvärjas eller begränsas på annat sätt.[44] I dylika fall är den polisiära ingreppsrätten i princip att likställa med de maktbefogenheter, som tillkomma politiorganen i nödsituationer.[45] Såsom rättsgrund för de allmänna polisorganens ingripanden i nu berörda lägen kan även åberopas deras allmänna hjälpande funktioner.[46]

[43] Jfr JO 1958 s. 313 ff. rörande spörsmålet om lagligheten att genom lokala trafikföreskrifter förhindra störande buller från motorfordon.
[44] Jfr Ljungman a.a. s. 188; se även Herlitz, FT 1938 s. 329 not 3.
[45] Jfr nedan kap. VIII.
[46] Jfr ovan s. 68. — Om rättstillämpningen rörande politifarliga immisioner i allmänhet se Ljungman a.a. särskilt s. 175 ff. och beträffande hälsopolitirättsliga immissioner även Florén a.a. s. 98 — 105. — Av rättsfallet

Särskilt om den sedliga ordningen

Uttrycket allmän ordning i de polisiära generalklausulerna omfattar uppenbarligen även sedlighet och anständighet.[47] Skyddsobjekten kunna sammanfattningsvis sägas omfatta handlingar och förhållanden, som enligt rådande samhällsuppfattning såra tukt och sedlighet eller äro ägnade att väcka anstöt. Den polisiära ingreppsrätten mot dylika handlingssätt och förehavanden framgår huvudsakligen av den positiva rätten, där de i stor utsträckning äro kriminaliserade eller eljest sanktionerade enligt allmänna lagar och olika specialförfattningar.[48] I vad mån polisorganen utan po-

RÅ 1961:20 framgår att även olägenhet för närboende, som ej kan rubriceras som sanitär, kan utgöra laga grund för politirättsligt ingripande. Huvudfrågan i rättsfallet gällde huruvida byggnadsnämnd lagligen ägde förelägga fastighetsägare att ändra fasadbelysning, vartill vederbörligt tillstånd erhållits, och frågan besvarades jakande. En ledamot var dock skiljaktig. — Jfr numera BySt 58 § 2 mom. 2 st. (enligt KK 25 maj 1962) ang. tidsbegränsning av tillstånd. — Nämnda rättsfall är intressant även ur den synpunkten, att det ger belägg för åsikten att de som bo i en storstads cityområde och affärskvarter få finna sig i vissa obehag och störningar i form av buller från gatutrafiken, reklamanordningar, fasadbelysning o. d., vilka ej anses rimliga i rena bostadsområden; se byggnadsstyrelsens utlåtande i målet och dissidentens motivering. Jfr även nedan s. 123 not 14.

[47] Det må anmärkas att uttrycket sedlighet förekom som självständigt skyddsobjekt jämsides med begreppet »allmän ordning» i 1855 års instruktioner för landshövdingarna, kronofogdarna och kronolänsmännen, men bortföll i 1918 års instruktioner. Någon förklaring härtill lämnas ej i förarbetena till nämnda författningar, men den huvudsakliga anledningen torde ha varit att ordningsbegreppet ansågs innesluta även sedligheten. Härtill torde sannolikt särskilt den straffrättsliga sanktioneringen av sedlighetskränkande handlingar ha bidragit. Även i de kommunalrättsliga kompetensbestämningarna i de äldre kommunallagarna särhölls sedlighetsbegreppet från ordningsbegreppet; så t. ex. i 1862 års kommunalförordningar och 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet (6 §). Så var förhållandet redan i vår första kommunalförfattning i modern mening, nämligen KF 26 febr. 1817 ang. socknestämmor och kyrkråd, och i dess efterföljare 1843 års förordning om socknestämmor i riket, i vilka överenskommelser till sedlighets och allmän ordnings befrämjande hörde till socknens förvaltningsuppgifter; jfr SOU 1947:53 s. 16 och Schalling, SOU 1944:37 s. 22 f. Även i 1868 års ordningsstadga användes sedlighetsbegreppet såsom ett självständigt skyddsobjekt i fråga om rätten att förbjuda förnyande av offentlig tillställning (13 § 5 st.).

[48] Se särskilt sedlighetsbrotten i 6 kap. brottsbalken och brottsbalken 16:11 (sårande av tukt och sedlighet) samt sedlighetsrekvisitet i TF:s brottskatalog 7:4 pkt 12 (förfarande som sårar tukt och sedlighet) och befogenheten

sitivrättsligt stöd enbart i kraft av generalfullmakten äga ingripa mot handlingar av ifrågavarande slag är ett synnerligen vanskligt spörsmål. Att uppställa objektivt hållbara, generella normer härför torde i varje fall vara ogörligt ej minst med hänsyn till att den allmänna uppfattningen om vad som i förevarande avseende är att betrakta som anstötligt eller sedlighetssårande varierar i hög grad med skiftande samhällsuppfattningar och tider.[49]

enligt TF 10:10 och 11 att taga i förvar tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådant brott. Om innebörden av TF:s ifrågavarande bestämmelser se t. ex. Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt (1954) s. 48 f., samt Malmgren, Sveriges Grundlagar (1961, 8 uppl. av Petrén och Sundberg) s. 245 ff. — Det må anmärkas att tryckfrihetsbrotten enligt TF 1:1 även omfattar otillåtet yttrande, som innefattar förgripelse mot »enskild rätt», dvs. mot enskilda eller allmänheten; se t. ex. Fahlbeck a.a. s. 108 ff.

Sedeslöst levnadssätt ingår även bland de indikationer för sådan asocialitet, som kan föranleda ingripande jämlikt lösdrivarlagen (1 §). Samma är förhållandet i 1964 års lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (1 §); se KPr 1964:128 särskilt s. 70. Jfr även SOU 1962:22 s. 159 ff., 177. — Det må anmärkas att denna lag, som träder i kraft den 1 jan. 1965, då lösdrivarlagen upphäves, kan tillämpas även på sutenörer enligt lagrådets, av departementschefen godkända uppfattning; se prop. s. 130 och 140. Jfr utredningsförslaget nämnda bet. s. 163.

[49] Belysande härför är bl. a. utformningen av ingreppsrätten ang. offentlig tillställning och sammankomst i AOSt och LAS. Enligt bestämmelserna i 20 § AOSt och 11 § LAS är ifrågavarande befogenhet, såvitt här är fråga, begränsad till tillställning resp. sammankomst som »åsyftar eller innebär något som strider mot lag». Enligt departementschefen bör nämnda uttrycksätt innefatta i lag förbjudna handlingar som strida mot något offentligt intresse. Vidare framhålles att i de fall, då ingripande kunde anses påkallat ur sedlighetssynpunkt, förfarandet torde stå i strid mot lag och att möjlighet att ingripa i sådana fall förelåge. Att i övrigt på ett objektivt sätt fastställa, om något strider mot anständighet och sedlighet, ansåg departementschefen vara förenat med betydande svårigheter (AOSt:prop. s. 176). Huruvida dessa uttalanden äro att tolka så, att endast anstötligt eller sedlighetssårande handlingssätt, som är straffbelagt enligt brottsbalken eller annan allmän författning, kan berättiga polismyndigheten att förbjuda förnyande av tillställning eller sammankomst, synes tveksamt, men torde detta få anses vara meningen. Denna uttydning av departementschefens återgivna uttalanden synes också överensstämma med ordningsstadgeutredningens principiella ståndpunkt i SOU 1954:37. Enligt denna skulle endast sådana former av anstötliga och sedlighetssårande handlingar, som innefattade lagbrott, kunna beaktas av polismyndigheten vid bedömandet huruvida från sedlighetssynpunkt tillställning eller sammankomst borde förbjudas (s. 82).

Att skyddande av sedligheten och anständigheten ingår i generalklausulens ordningsbegrepp framgår också av rättspraxis. Sålunda ha bl. a. enligt rättsfallet NJA 1913 s. 533 polismän ansetts berättigade att för efterspanande av prostituerade kvinnor, som beträtts med lösdriveri m. m., erhålla tillträde till rum, avsedda för yrkesmässig uthyrning. Ifrågavarande spörsmål har vidare berörts av JO i ett i ämbetsberättelsen 1943 redovisat ärende angående lagligheten av en å restaurang (hotell Atlantic i Stockholm) företagen polisrazzia. Syftet med razzian var enligt polisledningen dels att kontrollera och eftersöka lösa och obskyra element som brukade nyttja hotellet i otuktssyfte samt lagöverträdare och utlänningar, dels att skaffa ett underlag för ett beslut om indragning av utskänkningstillståndet. Vid razzian, som företogs i restauranglokalen, där dans pågick, hade polisen avbrutit dansen och underkastat samtliga gäster kontroll, varvid dessa fingo uppge sina namn, födelseår, bostad m. m. De uniformerade polismännen hade under tiden intagit sina förut anvisade platser inom lokalen och vid samtliga utgångar. JO fann att icke något av de av polisledningen angivna skälen till razzian utgjorde laga grund för densamma. Av JO:s uttalanden i ärendet framgår dels att polisens generalklausul enligt PI även innefattar värnande av den allmänna sedligheten och anständigheten, dels att ingripande i enbart förebyggande syfte mot företeelser som innebära en kränkning av dessa intressen ingår i polisens allmänna uppgifter för ordningens upprätthållande. Beträffande formerna för ett sådant ingripande uttalar emellertid JO den allmänna regeln, att razzior å restauranger och kaféer för sanering av ett osunt restaurant- och nöjesliv icke böra ifrågakomma vare sig det gäller näringsställen av högre eller lägre klass annat än i undantagsfall, då alldeles särskilda omständigheter föreligga.[50]

[50] Frågan i vad mån av- och påklädning på allmän badplats innebure kränkning av allmänna ordningen har varit föremål för prövning i ett av hovrätten över Skåne och Blekinge den 6 nov. 1961 avgjort mål om åtal för överträdelse av ett dylikt på- och avklädningsförbud, intaget i en av länsstyrelsen i Malmöhus län den 16 april 1958 fastställd ordningsstadga för staden Skanör med Falsterbo. Hovrätten ogillade åtalet. I motiveringen uttalade hovrätten att sådant beteende enligt nutida uppfattning ej ansågs störande. Vidare kunde enligt hovrättens åsikt ett förbud, som ej syftade till att förhindra klandervärt uppträdande på allmän strand utan avsåg att

Det politirättsliga sedliga ordningsbegreppet inbegriper vidare sådana former av djurplågeri, som enligt gängse uppfattning ej kunna tolereras ur allmän ordnings- och anständighetssynpunkt,[51] ävensom anordnande av lotterier och äventyrliga spel för allmänheten.[52] Skyddet av anständigheten kan också anses omfatta värnande av pieteten och känslan, såsom t. ex. bristande aktning för eller skymfande av Sveriges flagga, vapen eller annat rikets höghetstecken o. d.[53]

Allmän säkerhet

Vad härefter angår den materiella innebörden av begreppet allmän säkerhet enligt generalklausulen omfattar detta till en början avvärjande av angrepp mot staten själv och dess bestånd, vidare mot regeringen, riksdagen samt statens olika institutioner och anstalter och deras verksamhetsutövning.[54] Säkerhetsskyddet inbegri-

så försvåra möjligheterna att bada på stranden, att allmänheten måste bege sig till annan del av stranden, icke anses gälla allmän ordning. Förbudet kunde därför ej grundas på AOSt och överträdelse därav kunde lagligen ej medföra ansvar. — Det må erinras om bestämmelserna i 11 § 1868 års ordningsstadga, enligt vilka magistraten borde anvisa allmänheten ställen, där badande med eller utan simdräkt fick äga rum, samt om det straffsanktionerade förbudet mot att i stad bada »under bar himmel» eller att för sådant ändamål avkläda sig å annat ställe än magistraten därför anvisat.

Såsom ett av de första generella badförbuden i vårt land torde sannolikt kunna betecknas ett för Stockholms stad av överståthållaren genom kungörelse den 28 juli 1814 utfärdat förbud av följande lydelse: »Enär obetänksamma personer företagit sig att med åsidosättande av all blygsel för den i hamnarna om dagarna församlade allmänheten löga sig vid stränderna, har jag till förekommande av ett slikt till förargelse ledande oskick prövat skäligt utsätta ett vite av 1 Rd. 32 Sk. Bco, vartill envar skall ofelbart vara förfallen, som hädanefter beträdes med simmande eller lögande invid de stränder häromkring staden, där passagen är mera allmän och folksamlingen större.» ÖÄ:s arkiv, polissekreterarens registratur, Stockholms stads arkiv. Av intresse ur rättslig synpunkt är den utformning som offentlighetsrekvisitet erhållit i förbudet; jfr nedan kap. V.

[51] Ang. djurskyddslagstiftningen se ovan s. 75; jfr även brottsbalken 16:13.

[52] Jfr lotteriförordningen 19 maj 1939 samt brottsbalken 16:14.

[53] Jfr brottsbalken 16:7. Vissa slag av hithörande handlingar torde även kunna betraktas som angrepp mot allmän säkerhet.

[54] Jfr brotten i brottsbalken 17—19 kap.

per därjämte stämplingar och angrepp mot gällande statsskick och dess författningar samt mot Konungen och Konungahuset och andra i 18 kap. brottsbalken såsom högmålsbrott betecknade gärningar. Till polisorganens allmänna skyddsverksamhet kan även hänföras övervakande av gällande bestämmelser om film, radio och television.

Säkerhetsbegreppet bör därjämte innefatta skydd mot förgripelser mot enskilda vare sig de uppträda kollektivt såsom vid utövande av församlings- eller föreningsrätten eller individuellt, och skyddet avser såväl deras kroppsliga integritet, rörelsefrihet och egendom o. d. som deras hälsa, sundhet m. m. Till begreppet allmän säkerhet böra vidare även hänföras åtgärder som avse att skydda allmänheten vid naturkatastrofer, mera omfattande industriella olyckor o. d., skyddande av privatlivets helgd samt säkerställande av andra yttre förutsättningar, som enligt gällande rättsnormer anses nödvändiga för en trygg och i möjligaste mån friktionsfri samlevnad medborgarna emellan och som enligt den tidigare framställningen ej räknats till ordningsskyddet.

Den ovan lämnade översikten över den allmänna innebörden av de polisiära generalklausulernas ändamålsbestämning är högst schematisk och ingalunda exakt eller fullständig. Den torde dock innefatta de mera väsentliga av de regionala och lokala polisorganens gemensamma skyddsintressen. Dessa omfatta primära och betydelsefulla delar av rättsordningen. Undantagna äro huvudsakligen sådana områden, som tillhöra privaträtten, där det väsentliga i den samhälleliga reaktionen mot rättskränkningen icke tager sig uttryck i straff eller annan liknande sanktion utan i skadestånd eller annan civil rättsverkan av reparativ natur till förmån för den kränkte.[55]

Såsom framgår av den föregående framställningen bestämmes det reella innehållet i det allmänna ordnings- och säkerhetstillstånd, som polisorganen ha att trygga, av en mångfald olika lagar och författningar, som mer eller mindre fullständigt reglera de plikter som medborgarna ha att fullgöra i sina inbördes förhål-

[55] Om de rättsliga sanktionernas funktions- och verkningssätt se t. ex. Ekelöf a.a. passim.

landen och handlande.[56] Det är emellertid ej enbart dylika uttryckliga positiva rättsregler som härvidlag äga betydelse. Såsom tidigare i olika sammanhang påpekats bestämmes den sociala och individuella samlevnaden i ganska stor utsträckning även av oskrivna normer, vilka bestämmas av den härskande allmänna uppfattningen. Betydelsen av denna normbildning, som har sin upprinnelse redan i våra första stadssamhällen och som utbildats på sedvanerättens väg,[57] är särskilt framträdande inom ordningssektorn. För den allmänna säkerheten, som till väsentlig del är garanterad och reglerad i den positiva rätten och relativt stabil, spela de oskrivna rättsnormerna däremot ej samma roll. Annorlunda förhåller det sig med ordningstillståndet. Detta är i betydligt större utsträckning än säkerheten underkastad samhällslivets förändringar i socialt, kulturellt, etiskt, sedligt och annat hänseende. Ordningspolitins skyddsintressen äro därför till sin allmänna karaktär och art betydligt mera föränderliga än säkerhetspolitins och låta sig ej på samma sätt och i varje fall icke i samma utsträckning som säkerhetssektorns skyddsföremål på förhand fixeras och regleras genom allmängiltiga fasta förbudsnormer. Denna föränderlighet och anpassbarhet utgör såsom i det föregående framhållits ett karakteristiskt grunddrag som kännetecknar hela politiförvaltningens verksamhet men är särskilt påtaglig inom ordningspolitin och vissa därmed sammanhängande ämnesområden.[58] Vad som är att hänföra till god ordning och trivsel i den samhälleliga och individuella samlevnaden bestämmes nämligen till stor del ytterst av samhället självt och den utveckling detta genomgår. Men detta tillstånd påverkas icke endast av samhällsutvecklingen i gemen utan också av de skiftande förhållandena på olika orter och t. o. m. inom samma ort och på olika tider. Sålunda måste exempelvis de som bo i en storstad finna sig i betydligt mera intensivt och nervpåfrestande trafikbuller än de som bo i en lugn och avlägsen ort, och de som bo inom ett industriområde eller i närheten av en allmän flygplats eller lekplats eller för tivoli o. d. upplåten plats få tåla det buller och oväsen, som detta normalt

[56] Jfr Herlitz, Föreläsningar III passim.
[57] Jfr ovan s. 16 not 1.
[58] Jfr ovan s. 50 f.

medför.[59] Graden av de påfrestningar och obehag, som människorna i nu berörda och andra politimässiga hänseenden måste finna sig i, får i allmänhet bedömas utifrån en genomsnittlig människas uppfattning och reaktioner. En enskild persons speciella överkänslighet kan härvidlag ej tillmätas någon betydelse.[60]

Elasticiteten i ordningsbegreppet är icke endast beroende av rådande uppfattningar på olika orter och tider utan betingas även av moraliska, sedliga och jämväl religiösa åskådningar, som ofta gå isär allt efter de konventioner, som utbildats och utvecklats inom olika miljöer. På en allmän badstrand är sålunda exempelvis inställningen till vad som kan avvaras i klädedräkt liksom i fråga om beteendemönstret väsentligen olika den som eljest är gängse på andra allmänna platser. Uppfattningarna om det tillåtna eller tolererbara ur allmän ordnings- och speciellt ur anständighetssynpunkt ha inom förevarande område av samhällslivet mer än inom något annat under de senaste decennierna undergått en allmän påtaglig förskjutning mot en allt större tolerans och frihet.[61] En motsvarande utvecklingstendens har efter hand gjort sig gällande även inom andra områden såsom i fråga om film, revyer, varietéer, teatrar, bildtidningar, böcker och andra tryck-

[59] Jfr vad ovan s. 99 ff. anmärkts beträffande politifarliga grannelagsstörningar.

Frågan huruvida buller från reguljär flygtrafik med jetplan av typ Caravelle kunde anses medföra sanitär olägenhet nattetid för befolkningen i de tätbebyggda stadsdelarna i närheten av Bromma flygplats har varit föremål för bedömande i ett av RegR 15 sept. 1960 avgjort besvärsmål (RÅ 1960 not. I 125). Det ansågs styrkt, att flygplan av nämnda typ vid start förorsakade buller av så kraftig beskaffenhet, att den sanitära olägenhet som detta medförde för befolkningen motiverade ett generellt startförbud för dylika flygplan mellan kl. 22.15 och 6.00 varje dygn med undantag endast för av säkerhetsskäl betingad provflygning efter teknisk översyn av planen mellan kl. 5.00 och 6.00 och detta oavsett det avbräck i den av flygbolaget bedrivna internationella flygtrafiken, som förbudet enligt bolaget skulle medföra. — Enligt 99 § 2 st. LuftfartsK ankommer det på luftfartsstyrelsen att utfärda föreskrifter om förebyggande av skada genom buller eller likartad störning från luftfartyg. — Jfr även rättsfallet RÅ 1961:20 ovan s. 103 not 46.

[60] Jfr nedan s. 114.

[61] Jfr t. ex. de allmänna synpunkter rörande samvetsäktenskap som JO utvecklar i ämbetsberättelsen 1958 s. 246 f.

alster.[62] De ordningsnormer eller brist på sådana som påverkat och påverkar denna utveckling bestämmes av »tiden själv» och den allmänna rättsuppfattningen.

Den omständigheten att det politirättsliga ordningsbegreppet och därmed sammanhängande grenar av politiförvaltningen med avseende å det materiella innehållet i så hög grad är beroende av samhällslivets förändringar och variabla allmänna åskådningssätt, gör det självfallet svårt att uppställa generella, för alla och envar gällande detaljerade handlings- och beteendemönster. Denna svårighet har — såsom i annat sammanhang redan berörts — tidigt uppmärksammats av överhögheten och tagit sig uttryck bl. a. däri, att lagstiftaren — i motsats till exempelvis inom straffrätten — i stor utsträckning avstått från att reglera ifrågavarande områden av polisförvaltningen genom kasuistiska och klart preciserade bestämmelser utan nöjt sig med att fastställa generella grundsatser eller normer för det allmänna tillstånd av ordning, trivsel och trygghet, som bör råda i samhället och människorna emellan och vilka ansetts överensstämma med den medborgerliga rättsuppfattningen. Att inom ramen för de sålunda uppdragna allmänna riktlinjerna närmare utforma detta allmänna standardtillstånd har anförtrotts statliga och kommunala myndigheter dels genom utfärdande av kompletterande och detaljerade föreskrifter, dels och framför allt genom ingripanden i de enskilda fallen. Denna lagstiftningsmetodik, som i vårt land tillämpats ända sedan konungamaktens införande och oavsett huruvida den styrande makten legat i händerna på en enväldig monark eller delats med folket, präglar många och praktiska betydelsefulla delar av det rättsstoff, som i den föregående framställningen hänförts till ordningspolitin och därmed sammanhängande områden av politiförvaltningen. Såsom typiska och belysande exempel kunna nämnas AOSt, brandlagstiftningen samt HSt och andra grundläggande författningar inom hälsopolitin, VägtrF och andra författningar inom

[62] Belysande för denna tendens är bl. a. de riksdagsmotioner som under senare år väckts om åtgärder i syfte att skydda särskilt barn och ungdom mot osunda förråande och moralupplösande skrifter — se t. ex. allm. beredningsutskottets utl. nr 18:1961 — samt den diskussion som under senaste tiden förts kring vissa filmer.

kommunikationspolitin.[63] Vad byggnadslagstiftningen beträffar har genom BySt kommunernas tidigare befogenhet att besluta om lokala byggnadsordningar slopats och ersatts bl. a. med byggnadsstyrelsens befogenhet att utfärda råd och anvisningar, som finnas erforderliga för stadgans tillämpning (76 §).[64]

Vad som i förevarande sammanhang är av särskilt intresse är framför allt det sätt, varpå allmänna hälsovården i HSt utformats och de rättspolitiska överväganden och motiveringar som därvid varit bestämmande. Dessa synas nämligen i allt väsentligt överensstämma med de synpunkter, som i det föregående anförts rörande den för polisorganens verksamhet i generalklausulerna angivna ändamålsbestämningen. Liksom lokutionen allmän ordning och säkerhet är sålunda begreppet allmänna hälsovården i HSt ett standardbegrepp, som betecknar det minimum av hälsovårdsskydd som bör tillförsäkras medborgarna, och den materiella innebörden av detta begrepp, som huvudsakligen omfattar den s. k. omgivningshygienen,[65] bestämmes — liksom de allmänna polisorganens verksamhet och exempelvis rekvisitet »allmänna ordningen» i AOSt — av allmängiltiga normer för vad som enligt den allmänna samhällsuppfattningen bör fordras för en god hälsovård och genom specialregleringar av i sådant hänseende särskilt viktiga frågor. Att närmare utforma detta allmänna hälsotillstånd har överlämnats till de lokala hälsovårdsmyndigheterna dels genom antagande av kompletterande lokala hälsovårdsordningar, dels och främst genom avgöranden in concreto inom ramen för de i HSt uppdragna riktlinjerna. Såsom gemensam utgångspunkt för detta allmänhygieniska standardkrav användes i stadgan begreppet *sanitär olägenhet,* vilket utgör ett sammanfattande uttryck för en ur allmän hygienisk synpunkt icke godtagbar inverkan på där-

[63] Av särskilt intresse i förevarande avseende är den allmänna dispositionen av AOSt och dess materiella bestämmelser. Av stadgans trettiofem paragrafer är det endast sju, som innehålla »allmänna ordningsföreskrifter» (2—8 §§); övriga materiella bestämmelser avhandla speciella ordningsfrågor m. m.

[64] En del av bestämmelserna i det av byggnadsstyrelsen med stöd av 1947 års BySt upprättade normalförslaget till byggnadsordning ha överförts till BySt; se SOU 1957:21 s. 177 och KPr 1959:168 s. 167 f., 329 f.

[65] KPr 1958: B 46 s. 69, 137; jfr ovan s. 74 not 61.

av berörda personer och allmänna intressen av mindre goda hygieniska förhållanden.[66] Det är detta begrepp som i förevarande hänseende är av alldeles särskilt intresse. Liksom allmän ordning och säkerhet tillhör termen sanitär olägenhet de s. k. obestämda rättsbegreppen, vars materiella innehåll väsentligen få bedömas av de tillämpande myndigheterna med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Detta förhållande ansågs emellertid varken av Kungl. Maj:t eller riksdagen, vars yttrande inhämtades över stadgeförslaget, utgöra hinder för att bibehålla begreppet och låta det materiellträttsligt intaga en mera central och dominerande nyckelställning än i 1919 års HSt. Det har ej heller ansetts nödvändigt eller ens lämpligt att i en legal definition närmare precisera innebörden av detta i hög grad mångtydiga och för stora delar av hälsopolitin grundläggande begrepp. De skäl, som av föredragande departementschefen härför anförts och som av riksdagen lämnades utan erinran, sammanfalla helt med vad ovan tidigare anförts beträffande spörsmålet om bibehållande av begreppet allmän ordning och säkerhet såsom normgivande element i fråga om politibegreppets materiella innebörd.[67] Som motivering härför anförde nämligen departementschefen huvudsakligen följande.

»Icke minst inom ett område som den allmänna hälsovården nödgas man emellertid — vid sidan av mera exakta regler — acceptera normer, som icke är entydiga i den bemärkelsen att de utesluter en skönmässig prövning från fall till fall av de tillämpande myndigheterna. Detta försvårar utan tvekan allmänhetens bedömning av hälsovårdsfrågor liksom myndigheternas hälsovårdande verksamhet. Emellertid får häremot vägas fördelen av att sådana mer allmänt avfattade normer möjliggör att inom hälsovårdsverksamheten hänsyn kan tagas till bl. a. lokala särförhållan-

[66] Om begreppets närmare innebörd se HSt:prop. s. 128 ff. och SOU 1953:31 s. 72 ff; jfr nedan s. 172. Såsom förebild för begreppet »sanitär olägenhet», som infördes hos oss genom 1919 års hälsovårdsstadga, har tjänat det engelska uttrycket sanitary nuisance. Termen nuisance användes i den engelska rätten i motsvarande betydelse även inom den allmänna politin; se t. ex. Abrahams a.a. s. 101, 111, 162.

[67] Se ovan s. 50 f.

den, ekonomiska realiteter och den fortgående utvecklingen inom olika områden av samhällslivet. Jag finner dessa fördelar vara av så avgörande betydelse, att jag inte anser det motiverat att i princip inskränka på hälsovårdsmyndigheternas hittillsvarande legala möjligheter till självständigt bedömande i de enskilda fallen inom ramen för allmänna normer i hälsovårdsstadgan. Det är dock givetvis av värde att de tillämpande myndigheterna härvid får all den vägledning som är möjlig för åstadkommande av ett åtminstone i stort sett enhetligt resultat.» (Prop. s. 132).

Även beträffande frågan, huruvida i det särskilda fallet sanitär olägenhet föreligger, förutsättes enligt motivuttalandena bedömningen skola ske efter samma grunder som i det föregående ansetts böra vara måttstocken för det allmänna ordningstillståndets standard enligt generalklausulerna, dvs. efter en genomsnittlig människas uppfattning och reaktioner.[68]

I ett avseende kan dock tvekan råda om i vad mån en principiell olikhet föreligger mellan de båda standardbegreppen allmänna hälsovården och allmän ordning och säkerhet i fråga om deras materiella innebörd och funktion. Anledningen till denna frågeställning är ett uttalande av departementschefen i HSt:propositionen rörande den närmare innebörden av förstnämnda begrepp, varvid göres gällande att i allmänna hälsovården måste anses ingå icke endast förebyggande och undanröjande av vad som kan betecknas som sanitär olägenhet utan också en fortlöpande höjning av den allmänna hygieniska standarden. Såsom i ett senare sammanhang framhålles kan lokutionen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i polisorganens allmänna kompetensbestämning innebära endast ett bevarande av det politimässiga normaltillstånd som därmed avses men kan däremot icke omfatta åtgärder som gå ut på att — generellt eller in casu — höja eller förbättra detta tillstånd.[69]

Den egentliga betydelsen av departementschefens ovannämnda uttalande framgår icke klart av propositionen eller HSt:s förarbeten. Att de tvångsbefogenheter, som enligt bestämmelserna i 70—

[68] Jfr ovan s. 110.

[69] Detta torde dock kunna ske genom lokala ordningsföreskrifter; se nedan s. 243.

75 §§ HSt tillkomma hälsovårdsmyndigheterna, skulle kunna användas i syfte att genomföra en allmän standardförbättring av den allmänna hälsovården kan knappast anses överensstämma med det sätt, varpå bestämmelserna äro utformade. Särskilt illa rimmar en dylik tolkning med den materiella innebörden av det för ingreppsrätten grundläggande rekvisitet sanitär olägenhet, vilket såsom förut framhållits i stadgan genomgående användes i betydelsen av en otillåten, negativ inverkan på hälsobeståndet. Det torde därför vara uteslutet att hälsovårdsnämnd t. ex. skulle äga använda vitesbefogenheten i 75 § i stadgan för att framtvinga en allmän höjning av bostadsstandarden inom en viss fastighet.[70] Och genomförandet av en standardmässig förbättring av det allmänna hälsotillståndet inom visst lokalt begränsat område eller av vissa särskilda sanitära förhållanden torde endast kunna ske genom att skärpta eller kompletterande föreskrifter intagas i lokal hälsovårdsordning. För åstadkommande av sanitära förbättringar ha de lokala hälsovårdsmyndigheterna i övrigt att använda de former som anvisas i 2 § HSt, dvs. genom framställningar, råd och upplysningar.[71]

[70] En dylik användning av tvångsrätten skulle för övrigt i det anförda exemplet också direkt strida mot hälsovårdsstadgekommitténs, av departementschefen godtagna principuttalande, att syftet med stadgans bostadsbestämmelser inskränker sig till att garantera en viss godtagbar sanitär minimistandard på bostäder men icke att åstadkomma en i och för sig önskvärd allmän höjning av bostadsstandarden; se SOU 1953:31 s. 101 och HSt: prop. s. 157. Jfr Strömberg s. 179 och Sundberg, Kommunalrätt, Speciella delen s. 70 och Kommunalrätt (1964) s. 540.

[71] Även de centrala tillsynsmyndigheternas — medicinal- och veterinärstyrelsernas — skyldighet att meddela hälsovårdsnämnderna råd och anvisningar rörande allmänna hälsovården (4 §) kan självfallet ha förbättrande syfte.

Den i texten förfäktade uppfattningen synes ha positivrättsligt stöd även i den verbala utformningen av länsstyrelsens tillsynsplikt över allmänna hälsovården i länet (3 § HSt). Enligt detta stadgande är nämligen tillsynsuppgiften begränsad till åtgärder som avse undanröjande av sanitära missförhållanden, och länsstyrelsens tillsynsmyndighet kan principiellt icke anses inrymma större befogenheter än de som enligt HSt tillkomma de lokala hälsovårdsmyndigheterna vid fullgörandet av deras åligganden för den allmänna hälsovården.

Kap. V

Offentlighetsrekvisitet

Allmänna synpunkter

Det allmänna ordnings- och trygghetstillstånd, som är politiförvaltningens föremål, präglas och bestämmes främst av statens överhöghet och tvångsmakt över samhällsmedlemmarna och det lydnadsförhållande, vari dessa därigenom stå till politimyndigheterna. Lydnadsplikten kommer till uttryck däri, att medborgarna äro skyldiga att underkasta sig de rättsregler och normer, som bilda grundvalen för nämnda samhällstillstånd och dess upprätthållande, samt de befallningar, som politimyndigheterna med stöd av gällande regler i sådant syfte rikta till de enskilda. Politipliktens lojala fullgörande är i sin tur en nödvändig förutsättning för vidmakthållande av den betydelsefulla del av den av staten garanterade rättsordningen, som politiverksamheten omspänner. Av vad nu sagts torde framgå dels att den politirättsliga lydnadsplikten endast kan utkrävas av staten och politimyndigheterna men icke av medborgarna i förhållande till varandra, dels att den enskilde icke såsom inom privaträtten kan öva något inflytande på de maktmedel som myndigheterna äga använda för genomförande av sina befallningar. I motsats till privaträtten, där rättsförhållandet mellan parterna vanligen bestämmes genom ömsesidiga, uppsägbara avtal och som präglas av jämställdhet mellan kontrahenterna, regleras nämligen politimakten — liksom den offentliga makten överhuvud — av ensidigt fastställda bestämmelser. Enligt en inom doktrinen ganska allmänt utbredd uppfattning synes just ensidigheten i rättsförhållandet mellan staten och den enskilde medborgaren vara ett av de karakteristiska kriterierna på dess offentligrättsliga natur, och detta särdrag anses följa av den offentliga maktens inre väsen såsom grundande sig enbart på den maktfullkomliga statsviljan.[1]

[1] Jfr t. ex. Reuterskiöld, Den svenska förvaltningsrättens system (1927) s. 23 och Politirätt s. 10 f. Jfr även t. ex. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (1962) s. 13 ff. och Herlitz, Föreläsningar I s. 11 ff.

Av pliktförhållandets offentligrättsliga karaktär följer att objektet för politins skyddsverksamhet i princip endast kan vara offentliga intressen. Medborgarnas privata intressen och angelägenheter som sådana omfattas således principiellt ej av polisverksamheten utan endast i den mån de ingå i eller sammanfalla med ett allmänt intresse, som utgör polisskyddets föremål.[2] Hur gränsen bör dragas mellan offentligt och enskilt intresse är en synnerligen vansklig fråga, som bereder lagstiftaren stora svårigheter. Härom vittna åtskilliga regleringar inom den offentliga rättens olika områden och ej minst inom polisrätten. Tillgodoseendet av det samhälleliga intresset av ordningens och säkerhetens upprätthållande måste nämligen alltid vägas mot det ingrepp i den enskildes rättsställning som därmed följer, och denna avvägning måste enligt sakens natur i stor utsträckning bli en rent skönsmässig bedömning, som merendels måste grundas på förhållandena i det enskilda fallet. Belysande exempel på de besvärligheter som lagstiftaren härvid ställs inför lämna de föreskrifter i AOSt, där det gällt att närmare avgränsa offentlighetsbegreppet mot den enskilda intressesfären.[3] Andra exempel erbjuda olika brottsbeskrivningar i brottsbalken. Här bör särskilt nämnas utformningen av offentlighetsrekvisiten i bestämmelserna i 16 kap.

[2] Vilka faktorer, som äro att anse såsom de mest typiska och karakteristiska för offentlig verksamhet till skillnad från privat, är som bekant ett inom doktrinen mycket omstritt och livligt diskuterat spörsmål. Såsom det praktiskt mest betydelsefulla och säkerligen också det mest typiska kriteriet torde dock otvivelaktigt maktutövningen böra betecknas. Detta element dominerar hela den offentliga förvaltningsverksamheten och präglar mer än något annat det pliktförhållande, vari undersåtarna-medborgarna härigenom stå till staten och myndigheterna. Jfr härom t. ex. Sundberg s. 53 ff., Herlitz, Föreläsningar I s. 11—26 ävensom Malmström, vilken i Norstedts Juridiska Handbok (1962) s. 7 såsom motsättning till privaträtten ställer den offentliga rätten, som han karakteriserar såsom avseende samhällets organisation och dess förhållande till de enskilda under utövning av samhällsorganens offentliga makt. Se även Strömbergs gränsdragning mellan offentliga och privaträttsliga verksamhetsformer och intressen i Offentliga anstalter, särskilt s. 10—41 jämte där åberopad litteratur, samt Andersen s. 4 ff. och Castberg, Innledning til forvaltningsretten s. 2 f.

[3] Se bl. a. bestämningen av begreppet allmän plats i 1 §. De betydande svårigheter som denna fråga berett lagskrivaren framgå av departements-

om brott mot allmän ordning, där man i 7—9 §§, 11 § 2 st. och 16 § nöjt sig med begreppet »offentligen».[4]

Bortsett från nu berörda svårigheter, vilka som sagt äro gemensamma för hela den offentliga rätten, tillstöter emellertid när det gäller allmänrekvisitet i polisorganens generalklausuler en

chefens uttalanden och de olika lösningar som därom framlagts i tidigare kommittébetänkanden; se KPr 1956:143 s. 54. — Vidare bör framhållas utformningen av offentlighetsrekvisitet i bestämmelserna om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster i 9 § AOSt resp. i 1 § LAS. Av intresse är härvidlag de olika sätt, varpå offentlighetsrekvisitet utformats i de båda lagrummen och som belyser allmänrekvisitets elasticitet och skiftande innebörd beroende på de olika regleringarnas syfte och naturen av de intressen och ämnen dessa avse. Beträffande allmänna sammankomster har sålunda begreppet »allmän» i andra stycket av 1 § LAS bestämts på ett annat och betydligt snävare sätt än rekvisitet »offentlig» i tillställningsbegreppet i 9 § AOSt. Den ur praktiska synpunkter mest betydelsefulla olikheten synes vara, att den för offentliga tillställningar angivna bestämningen »eljest, såsom med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde», uteslutits i fråga om allmänna sammankomster. Den huvudsakliga anledningen därtill var lagrådets påpekande av de svårigheter rörande gränsdragningen mellan allmän och enskild sammankomst, som i tillämpningen skulle uppkomma, om deltagarantalet tillades självständig betydelse, samt det utrymme för skönsmässiga bedömningar, som bestämningen måste medföra. Se härom KPr 1956:143 s. 295 f. och 300 f. ävensom Persson s. 108 ff.

Den självständiga betydelse, som deltagarantalet har i offentlighetsrekvisitet för offentliga tillställningar, visar, att den kvantitativa värderingen — jämsides med de kvalitativa bedömningsnormerna — har stort utrymme särskilt inom ordnings- och säkerhetspolitins egentliga rättsområde. Och detta gäller icke endast gränsdragningen mellan offentlig och enskild verksamhet utan också och i särskilt hög grad bedömningen av spörsmålet rörande de ordnings- och säkerhetsföreskrifter, som böra meddelas i fråga om sådana verksamhetsformer, som enligt olika författningsregleringar äro underkastade kontroll från myndigheternas sida, och i de fall, då tillståndstvång föreligger, huruvida från dessa synpunkter verksamheten bör medgivas och under vilka förutsättningar. Jfr lagrådets uttalanden angående offentlighetsrekvisitet i fråga om offentliga sammankomster (prop. s. 296 f.).

Även vid utövningen av den lokala normgivningsmakten och särskilt den kommunala möta motsvarande avvägningssvårigheter. Många belysande exempel härpå innehålla tidigare utfärdade lokala ordnings- och hälsovårdsstadgor; se härom särskilt SOU 1944:48 s. 63 ff. och 1954:37 s. 48 ff. ävensom JO 1957 s. 317 ff.

[4] Jfr även offentlighetsrekvisitet i brottsbalken 16:15 och 1841 års förordning emot fylleri och dryckenskap; se härom nedan s. 289, 293.

speciell svårighet. Huruvida ingripande med stöd uteslutande av detta bemyndigande bör ifrågakomma bestämmes nämligen i väsentlig mån av den allmänna medborgerliga uppfattningen och denna är, såsom tidigare framhållits, i hög grad föränderlig i avseende å både tid och rum och grundar sig tillika ofta på sociala och etiska värderingar, som variera allt efter de konventioner, seder och bruk etc., som äro rådande inom olika kretsar av befolkningen.[5]

Av det sagda torde framgå att det främst är inom allmänpolitin som offentlighetsbegreppet i tillämpningen bereder svårigheter. Även inom specialpolitin kunna där förekommande generalklausuler och andra obestämda kompetensbestämningar i praktiken ge upphov till tolkningsproblem. Att döma av judikaturen synas dessa dock vara betydligt färre och torde ej heller vålla samma svårigheter som inom allmänpolitin. Detta beror väsentligen därpå, att de intressen som de speciella politiorganen ha att tillvarataga genomgående äro relativt noga angivna i författningarna och att uppkommande tolkningsspörsmål i allmänhet torde kunna lösas med ledning av författningarnas syften och förarbeten. De delar av specialpolitins rättsmaterial, där dylika spörsmål i praktiken uppkomma, torde främst vara inom hälsopolitin, där den för kommunernas åligganden enligt HSt grundläggande bestämningen »allmänna hälsovården» och i synnerhet det därmed förbundna uttrycket sanitär olägenhet ej sällan skapar oklarhet i fråga om hälsovårdsmyndigheternas ingreppsrätt, samt inom ordningspolitin, där särskilt den rätta innebörden av offentlighetsrekvisitet i vissa regleringar i AOSt stundom föranleder tveksamhet.[6]

Allmänbegreppet i den polisiära generalklausulen

Med hänsyn till den stora betydelse som allmänrekvisitet i generalklausulen i LI (5 § 1 mom.) och PI (1 §) har för polisorganens ingreppsrätt skall detta i det följande göras till föremål för en närmare undersökning. Då ämnet icke tidigare behandlats i litteraturen, kommer undersökningen att bli relativt ingående. Det

[5] Jfr ovan s. 109 ff.
[6] Jfr ovan s. 111 ff.

bör dock förutskickas att det svårligen låter sig göra att ange några allmängiltiga, för alla situationer användbara normer eller synpunkter rörande begreppets innebörd och gränser. Termen »allmän» i den polisiära generalklausulen torde nämligen ej ha någon självständig, från ordnings- och säkerhetsbegreppet fristående betydelse utan måste väsentligen bedömas såsom attribut till detta uttryck. Och såväl säkerhets- som i synnerhet ordningsbegreppet är — såsom tidigare framhållits — ett mycket varierande och elastiskt begrepp, vars innebörd i icke obetydlig utsträckning måste överlämnas åt rättspraxis att bedöma inom ramen för den skönsmässiga prövning som generalfullmaktens kompetensbestämning medger.[7]

Tidigare har understrukits att det politirättsliga offentlighetsrekvisitet principiellt endast omfattar offentliga intressen i motsats till privaträttsliga. Denna grundsats gäller även den polisiära generalklausulens allmänbestämning. Vad som är att beteckna som offentligt intresse är emellertid enligt språkbruket oklart, och några entydiga kriterier kunna ej avläsas av den positiva rätten. Liksom inom andra områden av den offentliga rätten äro de intressen som tillgodoses i specialpolitins författningsstoff icke enbart allmänna i betydelsen av samhällsfrämjande. Även enskilda, individuella intressen skyddas i stor utsträckning.[8]

I doktrinen har stor möda nedlagts på att försöka fastställa de typiska kriterierna på offentliga till skillnad från privata intressen men några för den praktiska tillämpningen vägledande, hållbara

[7] I detta hänseende har det polisiära offentlighetsrekvisitet vissa beröringspunkter med gemensamhetskravet i kompetensbegreppet i 1930 års kommunallagar: »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Om den reella innebörden av denna bestämning se rättsfallsöversikten i SOU 1947:53 bil. 1 s. 183—204. Nämnda kompetensbestämmelse ersattes genom 1948 års ändringar av kommunallagarna med det i gällande kommunallagstiftning upptagna kompetensbegreppet kommunens angelägenheter, där allmänintresset är den bestämmande normen. Om motiven till denna ändring se KPr 1948: 140 s. 19 ff. Jfr även Kaijser, SST 1948 s. 224 ff. och Sundberg, Kommunalrätt (1964) s. 457 ff.

[8] Som typiska exempel kunna nämnas lagstiftningarna angående byggnads- och brandväsendet samt hälsovården. I BySt har det i fråga om planeringsverksamheten (2 kap.) ansetts böra uttryckligen utsägas att enskilda intressen skola beaktas (9 §).

grunder synas därvid knappast ha framlagts. Såsom ett för allmänintresset karakteristiskt drag brukar främst framhållas främjande av samhälls- eller allmännyttan.[9] Detta begrepp är emellertid innehållsmässigt mycket obestämt och torde därför vara mindre lämpligt att tjäna som norm i förevarande avseende. Därtill kommer att även den privata verksamheten ej sällan är av sådan karaktär, att den kan betecknas som allmännyttig. Att enbart av denna anledning låta dylik verksamhet omfattas av det statliga politiskyddet kan dock självfallet ej ifrågakomma.

En mera bestämd och samtidigt mera klargörande innebörd erhåller generalklausulens allmänrekvisit, om man däri inlägger fordran på att skyddsobjektet skall äga betydelse för *allmänheten*. Denna tolkning torde sammanfalla med den gängse språkliga uppfattningen av allmänbegreppet och torde också överensstämma med offentlighetsrekvisiten i vissa andra positivrättsliga regleringar.[10] Uttrycket allmänheten användes här i dess sedvanliga språkliga betydelse av samhällsmedlemmarna i gemen, vem som helst eller en obestämd större krets av enskilda subjekt. Detta innebär att kompetensbestämningen principiellt endast legaliserar polisingripanden mot sådan fara för ordningen och säkerheten, som framträder i offentlighetens ljus eller eljest på ett sätt som

[9] Jfr t. ex. Herlitz, Föreläsningar I s. 12—26 och Jägerskiöld, Om allmän förvaltningsrätt (1958), särskilt s. 22 ff. jämte där citerade författare; jfr även Andersen s. 4 ff. och Ernst Andersen, Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen (1940), s. 254 ff.

[10] Jfr de ovan s. 117 not 3 berörda offentlighetsrekvisiten i 1 § LAS och 9 § AOSt, där begreppen »allmän» resp. »offentlig» användas i betydelsen allmänheten; se KPr 1956 143 s. 149 f. och 156 f. I samma bemärkelse brukas offentlighetsbegreppet i brottsbalken 16:11 2 st., där straffbarheten begränsas till handlingar, som ske på »allmän plats eller eljest offentligen», dvs. inför allmänheten; se härom bl. a. SOU: 1953:14 s. 294—297 och KPr 1962:10 Del B s. 232 ff. Jfr även rekvisitet »offentligen» i brottsbalken 16:7, 8, 9 och 16, se härom ovan s. 117 f. Mark även offentlighetsrekvisitet i brottsbalken 16:14, där »allmänheten» användes som bestämmande begrepp.

Ang. lagligheten av polisingripande med stöd av generalklausulen i PI och LI mot utställande i skyltfönster eller i butik av anslag med texten »Judar och halvjudar äga icke tillträde» se RÅ 1942 S 486 och SvJT 1942 ref. 55. Av hovrättens motivering torde framgå att principiellt hinder mot ingripande i sådant fall icke ansågs möta.

kränker den gängse medborgerliga uppfattningen.[11] Till handlingar av denna typ äro att hänföra dels och i första hand förehavanden som äga rum på platser, lokaler etc. som äro tillgängliga för allmänheten, dels handlingar, som förekomma på enskilt område men som — direkt eller indirekt — inverka menligt på omgivningens, av rätts- och samhällsordningen skyddade rättigheter eller intressen. Handlingarna kunna framträda dels i konkreta, materiella störningar eller olägenheter, dels i psykologisk och immateriell form, innebärande en kränkning av allmänhetens känsla i sedligt, etiskt eller annat avseende. Sålunda omfattar generalklausulens allmänrekvisit exempelvis skrällande högtalarmusik från butik, som tränger ut på den utanför belägna gatan och där förorsakar folksamling eller andra trafikstörningar, och anstötligt beteende på enskild plats inom- eller utomhus, som lätt kan iakttagas från allmän plats, t. ex. i ett fönster som vetter mot gata eller i en förträdgård inom ett villasamhälle. Likaså kan polisen anses berättigad att ingripa mot s. k. lägenhetsbråk, om detta ger upphov till störande folksamling på gatan. Återverkningarna av förehavandet eller verksamheten på den enskilda platsen kunna rikta sig även mot egendom.[12] Typiska exempel härpå erbjuder den rika rättsfallsfloran rörande politirättsliga immissioner.[13]

I detta sammanhang förtjänar framhållas att i offentlighetsbegreppet ej får inläggas den betydelsen, att det ordningsstörande beteendet måste beröra ett flertal personers intressen eller känslor.

[11] Jfr Fleiner:s tes i Institutionen des deutchen Verwaltungsrechts, att politin kan ingripa i den privata sfären endast »wenn eine individuelle Tätigkeit öffentlich vorgenommen wird oder wenn Ihre Wirkungen aus dem Privatleben und der Privatwohnung in die Öffentlichkeit ausstrahlen» (s. 401). Samma ståndpunkt intager Mayer s. 217 f. ävensom Jellinek s. 434 f. och i Gesetz s. 274 ff. Även i fransk rätt har polisens generalklausul principiellt samma innebörd; se t. ex. L. Rolland, Précis de Droit Administratif (9 ed. Paris 1947) s. 399 ff., 409 f. och G. Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, Band XXII, der Sammlung »Das öffentliche Recht der Gegenwart» (Tübingen 1919) s. 334 f.

[12] Typologiskt äro hithörande ingreppsformer av samma natur som de som Herlitz i Föreläsningar III ingående behandlar under den sammanfattande benämningen »förvaltningsrättsliga plikter»; se t. ex. s. 137 ff. (plikter anknutna till egendom), s. 149 ff. (plikter för företagare m. fl.) och 213 ff. (förbud beträffande egendoms handhavande).

[13] Jfr ovan s. 99 ff.

Det kan vara tillfyllest, att beteendet av en enda person uppfattas som störande eller anstötligt under förutsättning att dennes reaktionssätt överensstämmer med en genomsnittsmedborgares.[14]

Genom den nu angivna begränsningen av innebörden av offentlighetsrekvisitet i den polisiära generalklausulen kommer ordnings- och säkerhetsbegreppet i praktiken att väsentligen hänföra sig till förhållanden på platser, lokaler, kommunikationsmedel etc., som äro avsedda för eller eljest tillgängliga för allmänheten.[15] Att uppdraga klara och entydiga gränser för den enskilda intressesfären, dit polisorganens ingreppsrätt ej får sträcka sig, är emellertid

[14] Sålunda kan polisingripande ifrågakomma redan då en enda persons nattro störes av s. k. lägenhetsbråk e. d. — Som belysande för rättsläget i förevarande hänseende inom hälsopolitin må följande exempel från rättspraxis anföras. RÅ 1931:36: Fråga om lagligheten av att hälsovårdsnämnd meddelat förbud mot positivspelning o. d., som ansågs störande för omgivningen. RegR upphävde förbudet med motiveringen att det i målet icke ådagalagts, att positivspelningen m. m. förorsakade sådana sanitära olägenheter, att förbudet borde meddelas. I målet aktualiserades även frågan, huruvida icke 1868 års ordningsstadga och icke HSt borde ha tillämpats, men denna uppfattning vann ej gehör. NJA 1915 s. 17: Fråga om hyresgästs uppsägningsrätt på grund av buller från en nattklubb; besvarad jakande. NJA 1960 s. 670: Fråga om åtal mot en pianist för pianospel i sin lägenhet har ogillats. HD ansåg att pianospelningen, som i allmänhet pågått under sammanlagt 3—4 timmar dagligen men endast undantagsvis varat längre än 2 timmar i sträck och ej ägt rum efter kl. 19.30, med hänsyn till dess omfattning kunde verka störande på omgivningen och att den granne, som påtalat pianospelningen, i hög grad störts av denna, men fann det tvivelaktigt om pianospelning i nämnd utsträckning i allmänhet kunde antagas utöva en från medicinsk synpunkt beaktningsvärd menlig inverkan på närboende. Även om det emellertid kunde förutsättas att från medicinsk synpunkt en pianospelning i denna utsträckning vore ägnad att utöva en i viss mån menlig inverkan på omgivningen, förelåg därför enligt HD icke tillräcklig anledning att beteckna svarandens musikövning som ett obehörigt och straffbart överskridande av hans rätt att begagna lägenheten. Olägenheten borde fastmera med tanke på de mothänsyn, som göra sig gällande vid en intresseavvägning sådan som den föreliggande, skäligen icke anses ha varit större än att den måste tålas av den närboende. Jfr i övrigt ovan s. 103 not 46 och 109 f.

Den ovan i texten angivna satsen gäller även inom straffrätten. Sålunda anses enligt praxis det i SL 11:11 och 18:13 uppställda offentlighetsrekvisitet, att förargelsen skall beröra »allmänheten» resp. vara »allmän», uppfylld, då den förargelseväckande handlingen ägt rum vid en serie tillfällen men i varje särskilt tillfälle upprepats inför endast en person; se t. ex. NJA 1926 s. 203.

[15] Jfr ovan s. 96.

nästan ogörligt. I praktiken bestämmes dock gränsen för privatlivet i stort sett av hemmet och privatvåningen. Betecknande för rättsläget är det statsrättsliga och straffrättsliga skyddet av hemfriden.[16]

Innebörden av generalklausulens allmänbestämning har ur principiell synpunkt mera sällan varit föremål för prövning i vare sig judiciell eller administrativ ordning, och rättsfallssamlingarna lämna därför knapphändiga och föga upplysande bidrag till klargörande av detta betydelsefulla spörsmål. De rättsfall som härvid äga intresse äro i övervägande grad av äldre årgång och avse huvudsakligen tillämpningen av länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt LI för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, och dessa rättsavgöranden synas ej ge någon säker ledning för bestämningen av offentlighetsrekvisitets innebörd och gränser. Vad som rörande förevarande frågeställning kan avläsas av praxis synes främst vara att nämnda vitesbefogenhet icke får användas i syfte att tillvarataga intressen av uteslutande eller mera utpräglad enskild art.[17]

Viss vägledning erbjuder däremot vissa regleringar inom specialpolitins rättsområde särskilt inom ordnings-, hälsovårds-, byggnads- och näringspolitin. Det sätt, varpå offentlighetsbegreppet bestämts i dessa författningar, varierar visserligen i de olika författningarna men de principiella tankegångar, som ligga bakom de särskilda regleringarna, torde dock i stort sett vara desamma. I varje fall torde kunna fastslås, att offentlighetsrekvisitet i de polisiära generalklausulerna och i AOSt principiellt har samma innebörd och räckvidd. Som ett avgörande belägg härför kan framhållas att AOSt:s materiella bestämmelser — liksom 1868 års

[16] Jfr RF § 16 och brottsbalken särskilt 4:6; se härom nedan kap. IX avd. A.
[17] Se t. ex. NJA 1891 s. 400, 1896 s. 201, 1905 s. 548 och 1946 s. 468 samt RÅ 1910:27, 1911:84, 1929:24, 1929:92 och 1942 S 357. I sistnämnda rättsfall ansågs länsstyrelsen berättigad att på begäran av poliskammare med stöd av LI (6 § 1 mom., nu 7 §) meddela en hundägare vitesföreläggande att utomhus ha hundarna kopplade på ett betryggande sätt i syfte att hindra dem att ofreda såväl inom en viss fastighet bosatta personer som trafikanter på gatan utanför fastigheten; se härom även RÅ 1937 S 105 och NJA 1939 s. 572. Om lagligheten av ett av länsstyrelsen utfärdat vitesförbud mot avhållande av allmänna möten på enskilt område se JO 1916 s. 85. Jfr i övrigt Strömberg s. 79 ff.

ordningsstadga — väsentligen reglera ordningen på allmän plats och alltså rikta sig till allmänheten. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är det därför att söka utröna den närmare innebörden av allmänbegreppet i AOSt, och detta gäller i första hand begreppet »allmänna ordningen» i stadgans 7 §, som innehåller de grundläggande materiella bestämmelserna om kommunernas rätt att antaga kompletterande lokala ordningsföreskrifter. Denna förordningsmakt överensstämmer huvudsakligen med den normgivning, som tidigare enligt 1868 års ordningsstadga (20 §) och promulgationslagen till 1953 års kommunallag (9 §) tillkom kommunerna.[18] Rörande den reella innebörden av ifrågavarande ordningsbegrepp finnas en mångfald avgöranden av RegR, som äga stort värde för föreliggande tolkningsspörsmål. Stor betydelse när det gäller att söka mera exakt avgränsa de polisiära generalklausulernas offentlighetsrekvisit mot privatlivet och den enskilda intressesfären över huvud ha också JO:s ämbetsberättelser och särskilt de som avse de senaste tio åren, där JO ägnat hithörande och andra centrala, principiella spörsmål angående politimaktens frågekomplex en skärpt och ofta mycket ingående uppmärksamhet.

Det bör här framhållas, att de begränsningsprinciper, som gälla för normgivningsmakten enligt AOSt, måste anses allmängiltiga. De äro sålunda exempelvis tillämpliga på de generella och individuella befogenheter, som tillkomma länsstyrelsen enligt den polisiära generalklausulen i 5 § LI i den mån ej annat framgår av särskilda positiva bestämmelser.[19] Det må anmärkas, att någon tvekan numera icke kan anses råda därom, att ingreppsrätten jämlikt detta bemyndigande omfattar även individuella förvaltningshandlingar. Detta framgår av åtskilliga rättsavgöranden från

[18] Kommunens (fullmäktiges) beslut att antaga ordningsföreskrifter skall underställas länsstyrelsen, som har att pröva såväl lagligheten som lämpligheten av de beslutade föreskrifterna (23 §); se härom t. ex. KPr 1956: 143 s. 114 ff. och JO 1957 s. 317 ff. samt Strömberg särskilt s. 216 ff., 279 ff. och i Juridiska fakultetens i Uppsala festskrift för Sundberg (1959) s. 369 ff. Härom närmare nedan s. 276 f. Visst värde förklargörande av förevarande tolkningsspörsmål ha också de normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga, som i enlighet med uttalanden i AOSt:prop. utarbetats inom kommunförbunden och varvid förf. medverkat. Dessa äro intagna i Perssons kommentar till AOSt s. 240—255.

[19] Se kap. IX avd. B.

senare år.[20]

Med hänsyn till det ovan sagda skola de begränsningslinjer, som i det föregående uppdragits kring den polisiära generalklausulens offentlighetsrekvisit, belysas med några exempel från praxis som beröra innebörden av allmänbegreppet i 7 § AOSt.[21]

Såsom offentligt ordnings- och säkerhetsintresse kan i princip betraktas ingripande generellt eller individuellt mot bollsparkning och annan lek eller sport på gata eller annan allmän plats, varav fara eller olägenhet ur ordnings- och trafiksynpunkt kan uppstå, men däremot ej förbud mot sådant förehavande inom enskilt, inhägnat område. Förbud mot utförande yrkesmässigt eller eljest mot betalning av musik och sång kan däremot omfatta icke endast allmän plats utan även enskilt område, som gränsar till sådan plats såsom portgång, förgård o. d. Sådan underhållning på dylika enskilda platser förorsakar nämligen erfarenhetsmässigt ofta folksamlingar eller verkar eljest hindrande och störande på trafiken och ordningen på den allmänna platsen. Att avvärja dylika störningar bör därför betraktas som ett allmänintresse av enahanda angelägenhetsgrad som skyddande av ordningen och säkerheten på publika platser. I somliga städer ha förehavanden av denna typ ansetts vara av sådan vikt, att de enligt där gällande lokala ordningsföreskrifter ofta äro underkastade tillståndsprövning från polismyndighetens sida.[22]

[20] Se bl. a. de ovan s. 124 not 17 anmärkta rättsfallen samt Strömberg s. 77 ff. Även länsstyrelsens ingreppsrätt enligt HSt (3 och 81 §§) och LivsmSt (87 §) omfattar såväl generella som individuella ingripanden; jfr Strömberg, FT 1959 s. 189 f. — Om kommunala förvaltningsorgans befogenhet att meddela individuella beslut och generella föreskrifter se Strömberg s. 163 ff. Ang. praxis se även ovan s. 212 not 28.

[21] Exemplen äro icke utvalda efter några systematiska grunder utan syfta mera till att illustrera gränsdragningsfrågornas allmänna karaktär.

[22] Så enligt normalförslaget till lokal ordningsstadga (14 §). — Parentetiskt må nämnas, att i gällande av ÖÄ den 17 juli 1958 fastställda ordningsstadga för Stockholm tillståndsprövning i fråga om sång och musik är begränsad till sådan underhållning, som att är hänföra till offentlig tillställning (14 §). Poliskammaren hade påyrkat tillståndstvång i enlighet med normalförslaget men stadsfullmäktige ansågo detta obehövligt med motiveringen att polisen hade möjlighet att ingripa mot dylika förehavanden med stöd av sina allmänna befogenheter enligt PI. — I den mån utförande av musik och sång o. d. är att anse som offentlig tillställning gälla bestämmelserna i 9—22 §§ AOSt.

Bestämmanderätten över frågan huruvida musik, sång o. d. skall få äga rum inom enskilda områden bör principiellt tillkomma fastighetsägaren. Den omständigheten att dylik underhållning å enskilda gårdar stundom kan föranleda störningar eller otrevnad för hyresgäster kan icke anses utgöra tillräcklig anledning att inkräkta på den privaträttsliga sektorn och exempelvis införa tillståndstvång i lokal ordningsstadga. Ej heller kan ett sådant förhållande berättiga polisen att ingripa med tvångsåtgärder mot förehavande av ifrågavarande natur, därest fastighetsägaren tillåtit detsamma.

Den gränsdragning mellan den offentliga och enskilda intressesfären, som åskådliggöres genom de nu anförda exemplen, gäller principiellt även beträffande andra trafik- och ordningsstörande förehavanden och verksamhetsformer, som äga rum på enskilt område men som beröra allmän plats, t. ex. saluförande och demonstration av varor i försäljningssyfte, affischering, reklam o. d. Ett generellt förbud mot sådana förehavanden inne i privata hus eller på enskilda, slutna gårdar kan däremot icke anses ha stöd av allmänrekvisitet. Reglering i lokala ordningsföreskrifter av försäljningsverksamhet o. d. bör därför principiellt begränsas till publika platser.[23] Det bör understrykas att generella liksom individuella ingripanden mot legitima verksamhetsformer av ifrågavarande slag ej få göras mera vittgående än som finnes oundgängligen påkallat med hänsyn till föreliggande lokala trafik- och ordningsförhållanden. Detta följer icke endast av de för all maktverksamhet grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciper-

[23] Enskilt område, t. ex. portgång o. d. som gränsar till gata eller annan allmän plats, kan omfattas av regleringen endast under förutsättning att den på den enskilda platsen bedrivna försäljningsverksamheten återverkar menligt på ordningen på den allmänna platsen. Så kan bli följden om t. ex. kunderna måste uppehålla sig på gatan eller verksamheten eljest föranleder fara eller hinder för trafiken eller ordningen på den allmänna platsen; jfr JO 1957 s. 341 f. ävensom NJA 1905 s. 36, där utomhushandel inom privat område invid allmän plats ej ansågs kunna regleras i lokal ordningsstadga. Till allmänna platser böra i förevarande avseende även hänföras för allmänheten tillgängliga delar av tunnelbane-, spårvägs- och busstationer såsom väntsalar, biljetthallar, plattformar, trappor, gångtunnlar och andra förbindelseleder. — Om begreppet allmän plats enligt olika författningar se nedan s. 152 ff.

na[24] utan även av den i 7 § AOSt inskrivna grundsatsen, att obefogad inskränkning ej får göras i den enskildes frihet. I sistnämnda avseende bör särskilt erinras om den medborgerliga näringsfriheten.[25]

Ett spörsmål, som i detta sammanhang förtjänar att uppmärksammas, är i vad mån generella inskränkande föreskrifter i form av förbud eller tillståndstvång lagligen kunna meddelas beträffande annonsering, affischering, reklam o. d. på och inne i för allmänhetens begagnande avsedda kollektiva kommunikationsmedel såsom spårvagnar, bussar, taxibilar, passagerarfartyg o. d. I enlighet med de begränsningsgrundsatser, som i 7 § AOSt uppställas för den kommunala förordningsmakten och vilka såsom förut nämnts äro allmängiltiga och således torde gälla även för den statliga normgivningsbefogenheten, kan införande av dylika normativa inskränkningar i den allmänna medborgerliga näringsfriheten anses berättigat endast under förutsättning att regleringen befinnes nödvändig ur allmänna trafiksynpunkter. Härav följer att därest i särskilt fall en inskränkning av ifrågavarande slag skulle finnas påkallad av ett verkligt behov, regleringen måste begränsas till annonsering, reklam o. d., som anordnas utvändigt på kommunikationsmedlen. Att av ordningsskäl införa en generell reglering av förevarande former av den fria näringsutövningen inne i spårvagn, buss etc. kan icke anses erforderligt. Mot eventuella störningar av dylikt slag kan nämligen ingripas med stöd av brottsbalken 16:11 och andra straffbud.[26]

[24] Se kap. VIII.

[25] Om politirättsliga inskränkningar i näringsfriheten se nedan kap. IX avd. A.

[26] Regleringar av ovan berört slag torde numera vara sällsynta. Dylika finnas dock dels i en av ÖÄ och länsstyrelsen i Stockholms län år 1947 gemensamt utfärdad ordningsstadga för spårvägs- och busstrafiken inom Stockholms stad och län, dels i ett av ÖÄ år 1960 med stöd av 25 § AOSt år 1960 utfärdat reglemente för droskväsendet i Stockholm. Enligt stadgan fordras medgivande av ÖÄ resp. länsstyrelsen för anbringande utvändigt å spårvägståg av skylt för reklam o. d. (23 §). Jämlikt droskreglementet må utan ÖÄ:s medgivande droskbil icke förses med reklamskylt eller annan anordning för reklam (6 § 2 mom.). Huruvida sistnämnda tillståndstvång innefattar även reklam inne i bilen är oklart. Det må anmärkas, att Kungl. Maj:t genom beslut den 15 sept. 1960, på besvär av spårvägsbolaget, undanröjt ett av ämbetet den 8 juli s. å. meddelat be-

Att till grund för en reglering av förevarande fråga med stöd av 25 § AOSt lägga andra än trafik- och ordningssynpunkter torde innefatta ett kompetensöverskridande. Såsom sådant torde exempelvis böra betraktas införande i spårvägsreglemente av straffsanktionerade bestämmelser om att reklamanordning på spårvagn till utförandet skall vara prydlig och icke får inverka menligt på gatu- eller stadsbilden.[27]

Ett annat spörsmål, som i detta sammanhang ej bör förbigås, gäller huruvida generellt förbud kan meddelas mot förehavanden,

slut, varigenom ämbetet lämnat utan bifall en ansökan från bolaget om tillstånd att utvändigt å höger sida av spårvagnar av enriktningstyp uppsätta en längsgående skylt av viss storlek.

Några särskilda författningsbestämmelser som reglera förevarande spörsmål torde icke finnas. I de tekniska föreskrifter angående omnibussar, som väg- och vattenbyggnadsstyrelsen med stöd av Kungl. Maj:ts särskilda bemyndigande av den 19 sept. 1945 utfärdat, intogos tidigare bestämmelser även om utvändig reklamanordnings placering och storlek. Under senare tid ha emellertid några föreskrifter därom ej medtagits. Enligt vad som under hand inhämtats från nämnda verk har detta berott därpå, att dylika bestämmelser ansetts onödiga ur trafiksäkerhetssynpunkt.

Det bör anmärkas, att VägtrF icke är tillämplig på spårvägstrafik. Detta följer av legaldefinitionen av fordonsbegreppet i förordningens 1 § 1 mom., som icke omfattar fordon som löper på skenor. För spårvägstrafiken i Stockholm och andra städer gäller särskilda av ÖÄ resp. länsstyrelsen med stöd av koncessionsbestämmelserna utfärdade trafik- och ordningsföreskrifter. — Vidare må påpekas, att tunnelbanetrafiken i Stockholm enligt Kungl. Maj:ts koncession i fråga om trafiksäkerheten är underkastad den kontroll som gäller för enskilda och statens järnvägar.

[27] Jfr 52 § BySt. I vad mån de i denna paragrafs första stycke upptagna allmänna reglerna om skylt avses skola äga tillämpning även på reklamskyltar på trafikmedel torde vara tveksamt. Motivuttalandena lämna ej någon säker ledning för bedömningen; se KPr 1959:168 s. 284 f. och SOU 1957:21 s. 251 f. Ordalydelsen av paragrafens andra stycke synes dock närmast ge vid handen, att bestämmelserna i första stycket endast avse fast anordning. Detta uttryck lär, såvitt här är fråga, ej inbegripa reklamanordning av förevarande slag. Visst stöd för denna uppfattning torde även skyltbestämmelserna i 19 § i den genom BySt upphävda normalbyggnadsordningen kunna anses utgöra. Enligt förarbetena avses BySt:s skyltbestämmelser skola ersätta normalbyggnadsordningens föreskrifter i ämnet. Att dessa icke avses skola gälla för reklamanordningar på trafikmedel synes klart framgå av såväl författningstexten som motiven. — Det bör påpekas, att enligt uttrycklig föreskrift i andra stycket av 52 § BySt skyltbestämmelserna i paragrafens första stycke äro tillämpliga även på ljusanordning oavsett om den är fast anbragt eller ej.

som kunna uppfattas som störande eller stötande ur allmän ordningssynpunkt, t. ex. kortspel om pengar o. d. och förtäring av rusdrycker[28] inom för allmänheten upplåtna parkområden eller andra allmänna platser eller från sådana platser synliga enskilda områden, såsom förträdgårdar till villaområden, verandor, portgångar och obebyggda privata områden. Enligt den förut angivna satsen skulle utifrån AOSt:s offentlighetsrekvisit i princip hinder ej möta mot ett dylikt förbud, såvida förehavandena innebära en fara för eller störning av den allmänna ordningen. Att kortspel om pengar och därmed likartat hasardspel ävensom alkoholförtäring på allmän plats uppfyller denna förutsättning torde vara uppenbart.[29] I vad mån så är förhållandet även beträffande dylika förehavanden, som äga rum på enskilt område och som äro synliga från allmän plats, kan måhända anses tveksamt och torde få bedömas med hänsyn till förhållandena in casu. Även om allmänna ordnings- och säkerhetskravet kan anses uppfyllt, torde det emellertid vara diskutabelt, om generellt förbud av sådant innehåll kan godtagas från behovs- och lämplighetssynpunkt. Jämväl

[28] Till rusdrycker böra i enlighet med vad som gäller enligt RusdrycksF och 16 § 2 st. AOSt (prop. s. 216) hänföras spritdrycker, vin- och starköl.

[29] Generellt förbud mot »slantsinglande, kronväggs- och andra spel å gata eller annan allmän plats, så ock å gård till hus, där brännvinsutskänkning utövades», upptogs redan i det av 1855 års ordningsstadgekommitté år 1859 framlagda förslaget till ordningsstadga för rikets städer (13 §) men uteslöts i 1868 års stadga utan att närmare motivering härför angavs. 1944 års förslag till allmän ordningsstadga innehöll generellt förbud såväl mot kortspel och annat därmed jämförligt spel o. d. som mot rusdrycksförtäring på allmän plats (19 och 20 §§); se SOU 1944:48 s. 13, 66 och 143. I 1954 års förslag, som upptog ett betydligt mindre antal bestämmelser än 1944 års förslag, intogos inga dylika förbud, varvid åberopades att ordningsstörande förehavanden av ifrågavarande slag kunde beivras som överträdelse av gällande bestämmelser i annan lagstiftning, t. ex. straffbudet för förargelseväckande beteende. Dessutom framhölls att bestämmelserna med deras i 1944 års utredning föreslagna avfattning på grund av övervakningssvårigheter näppeligen syntes kunna upprätthållas och att en reglering, i den mån sådan över huvud borde ske, lämpligast borde åvägabringas i form av lokala ordningsföreskrifter; se SOU 1954:37 s. 34 f. och 48—52. Någon motsvarighet till de i 1944 års förslag intagna förbuden upptogs ej heller i departementsförslaget till AOSt, som i allt väsentligt ansluter sig till 1954 års förslag (prop. 1956: 143 s. 45 f.).

denna bedömning måste väsentligen grundas på omständigheterna i det enskilda fallet.[30]

Före tillkomsten av AOSt ansågs i praxis förbud mot kortspel och annat därmed jämförligt spel och mot förtäring av alkoholhaltiga drycker kunna godtagas, såvida förehavandena ägde rum på allmän plats, men däremot icke på från sådan plats synliga enskilda områden. Denna ståndpunkt intog RegR enhälligt beträffande förbud mot dylika förehavanden, som upptagits i en av stadsfullmäktige i Solna år 1949 beslutad ordningsstadga för staden och vilket avsåg allmänna platser och därifrån synliga områden (RÅ 1950:14).[31] RegR fann att beslutet såvitt det avsåg enskilt område innefattade ett kompetensöverskridande. Närmare motivering för RegR:s ståndpunkt saknas. Det torde emellertid kunna antagas, att det avgörande skälet var att förbuden ansågos innebära ett alltför stort ingrepp i den enskildes rätt och handlingsfrihet. Måhända ha även svårigheterna att effektivt kunna övervaka efterlevnaden av dylika förbud inom enskilda områden inverkat. Däremot kan den synpunkten, att förehavandena i fråga under vissa förutsättningar kunna bestraffas som förargelseväckande beteende, knappast ha tillmätts avgörande betydelse, ty då borde följdriktigt även förbuden såvitt de avsågo allmän plats ha underkänts.

Frågan om lagligheten av dylika förbud har sedermera varit föremål för RegR:s prövning i ett underställningsmål som rörde en av stadsfullmäktige i Ronneby år 1958 med stöd av AOSt (7 och 23 §§) antagen ordningsstadga för staden. Förbuden voro där begränsade till allmän plats och vissa områden, som enligt stadgan skulle vara jämförliga med sådan plats.[32] I detta mål intog RegR

[30] Det må anmärkas att det inom kommunförbunden utarbetade normalförslaget till lokal ordningsstadga icke innehåller bestämmelser om förbud mot dylika förehavanden. Detta har främst betingats därav, att ingripande däremot anses kunna ske med stöd av straffbestämmelserna om förargelseväckande beteende; se Persson s. 246. Jfr även JO 1957 s. 338.

[31] Beslutet hade följande lydelse: Å gator, vägar, torg, planteringar och andra för allmänheten upplåtna platser i staden eller å från sådana platser synliga områden må kortspel eller annat därmed jämförligt spel icke förekomma. Icke heller får alkoholhaltiga drycker där förtäras, såvida platsen ej tillhör område, där dylik utskänkning är medgiven.

[32] Brunsområdet, Davidskulle och Karön, i den mån dessa platser icke upplätos till enskilt begagnande.

en motsatt ståndpunkt än i 1950 års rättsfall och underkände förbuden. (RÅ 1959 I 25). Av den motivering som RegR:s majoritet utvecklade för sitt ställningstagande — en ledamot anförde en utförlig och i vissa hänseenden avvikande motivering — framgår att avgörandet grundats huvudsakligen på lämplighetsskäl[33] och att RegR:s majoritet ej inlåtit sig på någon närmare bedömning av förehavandenas ordningsstörande verkningar.[34] Majoriteten uttalade, att övervakning av förbudens efterlevnad måste vålla betydande svårigheter och att mot ett störande av den allmänna ordningen, som skulle förhindras genom förbuden, borde ingripande i erforderlig mån kunna ske med stöd av straffbestämmelserna om fylleri och förargelseväckande beteende. — Som en konsekvens av denna motivering lära i nu gällande lokala ordningsstadgor ganska ofta förekommande förbud av samma eller liknande innebörd böra betraktas som olagliga.[35]

Satsen att generalklausulens offentlighetsrekvisit principiellt ej medger ingripanden vare sig generellt eller individuellt på enskilt

[33] Om svårigheten att upprätthålla en klar distinktion mellan laglighets- och lämplighetsfrågor se särskilt Strömberg i festskriften för Sundberg 1959 s. 369 ff. och där citerade författare.

[34] Diss. ledamoten, reg.r. Quensel, vars votum innehåller många beaktansvärda synpunkter av allmänt intresse rörande såväl frågavarande som andra bestämmelser i den underställda stadgan som voro föremål för RegR:s bedömande, har i förevarande avseende uttalat, att såväl förtäring av rusdrycker som bedrivande av kortspel med insats eller likartat spel under vissa omständigheter väl kunde innebära störande av eller fara för allmän ordning. Behovet av ett sådant förbud syntes emellertid ringa, då dylika förehavanden vanligen hemfölle under straffbuden för förargelseväckande beteende och i vissa fall fylleri. Vidare framhöll diss. att förbudets utformning blivit alltför omfattande och fått karaktär av betydligt mera än ordningsföreskrifter.

[35] Dessa ha i allmänhet samma lydelse som i motiveringen till normalförslaget; se Persson s. 246. — I det ovan berörda målet RÅ 1959 I 25 voro även ett par andra spörsmål, som i tillämpningen föranlett tveksamhet, föremål för RegR:s prövning, nämligen ovillkorligt, generellt förbud mot användande av luft- och fjädervapen, slangbåge, pilbåge o. d. samt s. k. pyrotekniska leksaker, knallskott o. d. Här skall endast framhållas, att motiveringen till RegR:s ståndpunkt till dessa bestämmelser synes ge vid handen, att förbud mot att använda dylika redskap inom enskilt område, därest från dem avlossade projektiler kunna passera över eller utöva sin verkan på stadsplanelagt eller byggnadsplanelagt område, bör betraktas som olämpligt.

område i andra fall än då där förekommande förehavanden eller verksamhetsformer inverka störande på ordningen och säkerheten på allmän plats eller framkalla fara härför gäller icke undantagslöst. I sådana fall, då enskilt område eller enskild lokal upplåtits till allmänhetens begagnande, får sådan plats i offentlighetshänseende anses likställd med allmän plats. Någon anledning att härvid göra skillnad mellan upplåtarens ställning av offentligt eller enskilt rättssubjekt kan ej anses föreligga. Avgörande för det politirättsliga, liksom för det straffrättsliga offentlighetsrekvisitet bör enbart vara upplåtelsens allmännelighet.[36] Huruvida tillträde till den enskilda platsen är avgiftsfritt eller ej kan ej heller tilläggas någon konstitutiv betydelse. Denna uppfattning överensstämmer med rättspraxis. Sålunda anses t. ex. med stöd av 7 § AOSt generella ordningsföreskrifter kunna utfärdas för camping- och andra fritidsplatser, som upplåtits för allmänheten, oavsett om den upplåtna platsen disponeras av kommun eller enskild.[37] Det grundläggande motivet härför torde vara det allmänna intresset att genom kontroll- och andra åtgärder förhindra att upplåtelsen ger upphov till förhållanden, som ej äro förenliga med det allmänna ordnings- och säkerhetskravet.[38] Dylika motiv ha även varit bestämmande för de regleringar av förehavanden på enskilda platser, som i ganska stor utsträckning förekomma i olika författningar inom specialpolitins område. Som ett typiskt exempel kunna nämnas föreskrifterna om offentliga tillställningar och

[36] Jfr t. ex. brottsbalken 16:11 st. 2, 15 och 16.

[37] Jfr 19 § normalförslaget till lokal ordningsstadga ävensom JO 1957 s. 338—341. Jfr också regleringarna i 21—23 §§ normalhälsovårdsordningen, som gälla för bad- och lägerplatser som upplåtas till allmänheten; se härom Florén s. 80 ff. 133 f. — Jfr även JO 1962 s. 250 ff. ang. fråga om inskränkning av ägarens bestämmanderätt över enskild väg.

[38] Jfr SOU 1944:48 s. 173. Det i detta betänkande framlagda förslaget till allmän ordningsstadga innehöll generella bestämmelser rörande camping på såväl allmänna som enskilda platser (38 och 63 §§). Som ytterligare exempel kan nämnas att regleringen av handel med preventivmedel i KF 5 juni 1959 avser privata områden och områden som icke äro upplåtna åt allmänheten, t. ex. industrianläggningar och militärförläggningar; se 1 § och KPr 1959:76 s. 40. Även länsstyrelsens befogenhet jämlikt sjötrafikförordningen att utfärda inskränkande sjötrafikföreskrifter torde omfatta enskilda vattenområden; se härom nedan s. 323 not 37.

sammankomster i AOSt resp. LAS, vilka äga tillämpning även på tillställning och sammankomst på enskild plats.[39]

Offentlighetsbestämningen för ingrepps-befogenheterna enligt 8 § AOSt

Av intresse i förevarande sammanhang är även att undersöka det sätt, varpå offentlighetsbegreppet utformats i 8 § AOSt. I denna paragraf tilldelas de lokala polismyndigheterna vissa, ganska vittgående, individuella befogenheter. Enligt dessa, som utgöra en komplettering av polisens allmänna uppgifter och befogenheter enligt PI (1 och 11—13 §§), äger polischefen[1] för särskilda fall meddela de ordningsföreskrifter, som finnas erforderliga med avseende å handel och därmed jämförlig hantering, som bedrives utomhus å allmän plats eller angränsande område, samt annan verksamhet eller annat förehavande, som äger rum å allmän plats och ej är att hänföra till offentlig tillställning eller allmän sammankomst. Dylika föreskrifter må avse jämväl användande av badplats eller lägerområde, vartill allmänheten äger tillträde, samt hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. När så befinnes påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen,

[39] Bestämmelserna om offentliga tillställningar och sammankomster ha utformats olika beroende på om tillställningen eller sammankomsten skall äga rum på allmän eller enskild plats. Sålunda har tillståndskrav uppställts för tillställning och sammankomst, som äger rum på allmän plats, medan för tillställning och sammankomst, som anordnas på enskild plats, endast stadgas anmälningsskyldighet (12 och 13 §§ AOSt. resp. 3 och 4 §§ LAS); för anordnande av vissa nöjestillställningar och tävlingar fordras dock tillstånd även i andra fall än då de äga rum på allmän plats (12 § 2 st. AOSt). Denna skillnad är dock — lika litet som den olika utformningen av offentlighetsrekvisitet i de båda författningarna (jfr not 3 s. 118 ff.) — icke av principiell natur utan betingas av en restriktiv tillämpning av behovsprincipen, som varit ledande vid utformningen av båda författningarnas samtliga materiella bestämmelser och varvid undvikits föreskrifter, som innebära onödiga och obefogade inskränkningar i den enskildes rätt och handlingsfrihet samt vålla onödiga besvär och olägenheter för allmänheten. Se KPr 1956:143 s. 44 f., och 182 ff. Jfr även Sjöholm, FT 1961 s. 144 ff.

Samma motiv som anförts ovan i texten torde ligga till grund för de individuella ingreppsbefogenheter på enskilt område, som tillagts polismyndigheten enligt 8 § AOSt.

[1] Jfr 1964 års polismyndighetslag.

må polismyndigheten förbjuda verksamhet eller förehavande som nu sagts samt påbjuda borttagande av försäljningsstånd o. d., som utan tillstånd anbringats å eller invid allmän plats. Befogenheterna äro förenade med såväl straffsanktion som möjlighet till vitesförläggande och tvångsutförande på den försumliges bekostnad (28 och 31 §§ AOSt).

Såsom framgår av de nu återgivna bestämmelserna ansluter sig offentlighetsbegreppets utformning helt till de normer, som ovan angivits för den polisiära generalfullmaktens allmänrekvisit. Sålunda ha befogenheterna såvitt avser handel och därmed jämförlig hantering begränsats till sådan verksamhet, som bedrives »utomhus å allmän plats eller angränsande område», och i fråga om badplats och lägerområde uppställes ingen annan begränsning än att allmänheten skall äga tillträde till platsen eller området, vilket innebär att ingreppsrätten principiellt omfattar även enskilt område. Beträffande bestämningen »angränsande område» utsäges uttryckligen i motiven att därmed avses att befogenheterna få utövas endast om det med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten på allmän plats är erforderligt att ingripa mot den på enskilt område bedrivna verksamheten. Verksamheten skall således direkt beröra den allmänna platsen.[2]

I ett avseende kan dock regleringen i 8 § AOSt möjligen anses innefatta en avvikelse från de i det föregående uppdragna gränslinjerna mellan den offentliga och enskilda intressesfären, nämligen utformningen av bestämmelserna om befogenheterna rörande »hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande». I dessa fall har nämligen ingreppsrätten icke såsom beträffande bad- och campingplatser i författningstexten uttryckligen begränsats till platser, vartill allmänheten äger tillträde. Härigenom kan tvekan uppkomma i vad mån bestämmelsernas lokala räckvidd

2 Jfr också utformningen av tillsynsplikten i 4 § AOSt över byggnader, ställningar, skyltar o. d., som är begränsad till att skydda trafikanter på allmän plats. Förslag om att utvidga paragrafens tillämpningsområde till att avse skadeförebyggande åtgärder även för byggnader eller anordningar som icke äro belägna utmed allmän plats och för gårdssidan av en byggnad avvisades av departementschefen med motiveringen att en sådan reglering ej vore lämplig och icke hörde hemma i en allmän ordningsstadga; se KPr 1956:143 s. 92 f. — Jfr Strömberg s. 209 f.

sträcker sig längre än i fråga om bad- och campingplatser och även kunna anses omfatta sportlokal, biljard, bowlinghall etc., som upplåtits enbart för en sluten förening, eller där eljest tillträdet är begränsat till en viss personkrets, t. ex. medlemmar tillhörande viss förening, organisation o. d. Uttrycket »hållande» av lokal eller plats för sport, spel o. d. och syftet med ifrågavarande befogenheter torde dock ge vid handen, att bestämmelserna icke avses skola tillämpas på vad som hör till normal och lojal föreningsverksamhet.[3] Det torde vara uppenbart, att befogenheterna icke omfatta spel o. d., som äger rum i hemmet eller eljest inom en privat lokal eller ett enskilt område för en mindre sluten krets, t. ex. vänner och bekanta i samband med en bjudning o. d.[4]

Generalklausulen som rättsgrund för skyddande av privata intressen

Såsom framgår av den föregående framställningen berättigar offentlighetsrekvisitet i polisorganens generalklausul ej till ingripande för att skydda enbart privata intressen. Härför fordras regelmässigt positivt författningsstöd. Denna sats är allmängiltig och gäller både de regionala och de lokala polisorganens polisverksamhet och avser alla ingripanden, generella och individuella, repressiva och preventiva. Sålunda äger t. ex. länsstyrelsen med stöd av vitesbefogenheten i 7 § 1 mom. LI icke utfärda tillträdesförbud för att skydda ett privat, ensligt beläget hus mot inbrott eller skadegörelse eller för att avstänga enskild väg för obehöriga.[5] Och polisens allmänna uppgifter enligt generalklausulen i 1 § PI torde ej berättiga polischefen att beordra polisman att stadigvarande tjänstgöra såsom övervakare av ordningen inne i privata varuhus, offentliga nöjeslokaler o. d. eller att tjänstgöra inom en industri, som tillverkar brandfarliga ämnen, för att kontrollera

[3] Jfr offentlighetsrekvisitet i bestämmelserna om offentliga tillställningar i AOSt:prop. s. 157 ff. och SOU 1954:37 s. 72 ävensom Persson s. 104 f.
[4] Det må påpekas att enligt uttrycklig föreskrift i första stycket av 8 § skola för de där reglerade befogenheterna gälla de allmänna begränsningsprinciper, som i stadgans 7 § uppställas för den kommunala normgivningsmakten; se härom kap. VIII och IX. — Om motiven till ifrågavarande befogenheter se KPr 1956:143 s. 111 ff. och SOU 1954: 37 s. 56 f.
[5] Jfr ovan s. 124.

efterlevnaden av gällande säkerhetsföreskrifter.[6] Att avvärja faror av denna art, som kunna hota enskilda intressen, ankommer enligt allmänna privaträttsliga regler primärt på vederbörande rättsinnehavare själv. Skyldighet för polisen att med stöd av generalklausulen i förebyggande syfte ingripa mot dylika faror torde endast föreligga i temporära, konkreta fall, och denna skyddsverksamhet torde främst avse straffbara handlingar, mot vilka polisen är pliktig att ingripa. Av denna begränsning följer att polisen icke är skyldig att permanent tjänstgöra i varuhus, nöjeslokaler, för allmänheten avsedda lokaler för konstutställningar, museer, bibliotek etc. i syfte att förebygga och i förekommande fall ingripa mot stölder, skadegörelse o. d.

Vad nu sagts torde i princip äga tillämpning även på statliga eller andra offentliga företag, anstalter o. d. Att dessa i fråga om rätt att åtnjuta stadigvarande hjälp av polisen för att skydda sin egendom eller verksamhet mot hotande faror skulle intaga en privilegierad särställning i förhållande till enskilda rättssubjekt torde knappast med fog kunna hävdas. I varje fall torde den omständigheten att den verksamhet som berörda företag och anstalter bedriva är »offentlig» icke ensamt kunna motivera en sådan privilegiering. Med samma fog skulle då även enskilda företag och institutioner, som ur det allmännas synpunkt i förevarande hänseende äga samma betydelse som offentliga anstalter, t. ex. enskilda skyddsföremål av den kvalificerade typ som avses i bevakningslagen, kunna göra anspråk på kontinuerligt skydd av polisen. En sådan utvidgad, stadigvarande beredskapstjänst från polisens sida åt enskilda rättssubjekt torde emellertid icke vara förenlig med generalklausulens offentlighetsrekvisit och kan ej heller anses ingå i den förebyggande verksamhet som åvilar polisen enligt 1 § PI.[7] I extraordinära situationer, då den av den offentliga myndigheten organiserade skyddsverksamheten visar sig otillräcklig, måste det dock anses åligga polisen att enligt de för den offentliga

[6] Fullgörande av de i arbetarskyddslagstiftningen föreskrivna åtgärder till förebyggande av faror och sanitära olägenheter, som hota dem som äro verksamma i yrkesarbete, ankommer i första hand på arbetsgivaren; se 7 § arbetarskyddslagen och 1 § arbetarskyddskungörelsen. Jfr SOU 1953:31 s. 74 ff. och KPr 1958 B 46:s. 90 ff.

[7] Bortsett från dessa principiella synpunkter skulle ett ianspråktagande av

förvaltningen gällande allmänna handräckningsreglerna biträda så långt det kan ske utan eftersättande av andra mera trängande uppgifter.[8]

Annat är rättsläget när det gäller det prevenerande skyddet mot politividriga handlingar och förehavanden på allmänna platser. Att skydda dylika för envars fria begagnande upplåtna eller avsedda platser är, såsom framgår av det föregående, en av polisens viktigaste allmänna uppgifter. Denna funktion syftar bl. a. till att ge allmänheten allt det skydd mot brottsliga och andra otillåtna handlingar och förehavanden, som omfattas av polisens allmänna skyddsverksamhet och som polisen med hänsyn till sina personella och materiella resurser är i stånd att lämna.[9] Hur denna bevakningstjänst bör organiseras och bedrivas bestämmes av den för polisverksamheten ansvarige polischefen, som har att planlägga och leda verksamheten.[9a] Härvid måste ofta — liksom inom andra områden av politiförvaltningen — en avvägning göras mellan olika intressen, som samtidigt påkalla ingripande från polisens sida. Vid denna intresseavvägning har polischefen att följa den för all politiverksamhet grundläggande satsen, att sådana uppgifter som framstå såsom mest angelägna och trängande i första hand böra fullgöras.[10] Av det anförda torde framgå att den enskilde

polisen för dylika bevakningsuppgifter icke vara möjligt utan en betydande utökning av polisens nuvarande numerär. Därest ett effektivt fullgörande av bevakningstjänst av ifrågavarande slag kräver att bevakningspersonalen är utrustad med särskilda tvångsbefogenheter, finns möjlighet att utverka ordningsvaktsförordnande för företagets egen personal eller utomstående med stöd av PR (46 §).

Hithörande frågeställningar bruka, såvitt de beröra offentliga anstalter, institutioner och liknande, i den kontinentala politirättsliga litteraturen systematiskt behandlas som en särskild disciplin, som plägar benämnas anstaltspoliti. I svensk litteratur behandlas vissa hithörande spörsmål av principiell räckvidd särskilt av Strömberg, Offenliga anstalter, bl. a. s. 322 ff., 396 f., 400 ff.

[8] Jfr Sjöholm, FT 1945 s. 20.

[9] Polisverksamhetsutredningen har i SOU 1961:15 framlagt olika förslag i syfte att effektivisera ifrågavarande bevakningstjänst.

[9a] Se ovan s. 82.

[10] Denna princip fanns inskriven i 11 § i den förut berörda 1925 års normalinstruktionen för polispersonal. Där föreskrevs, att om polismans ingripande påkallades av olika anledningar och han icke kunde draga försorg om alla i följd härav erforderliga åtgärder, han i första hand borde

icke har någon ovillkorlig rätt att påfordra att just han, hans egendom, verksamhet etc. skall åtnjuta ett speciellt polisskydd.

Vad ovan sagts gäller uteslutande det förebyggande polisskyddet. Föreligger misstanke om brottslig handling, är det polisens plikt att ingripa i enlighet med de i RB och PI fastställda reglerna.[11]

Berättigar generalklausulens offentlighetsrekvisit till ingripande för att säkerställa rättsanspråk av privaträttslig natur?

Utanför allmänbegreppet i den polisiära generalklausulen måste principiellt också falla ingripanden i enskildas inbördes rättsförhållanden.[12] Detta torde vara en naturlig konsekvens av generalklausulens offentligrättsliga karaktär, som endast medger ingripanden som betingas av allmänna ordnings- och säkerhetsintressen. Denna begränsning följer för övrigt redan av den kompetensfördelning, som råder mellan de förvaltande och dömande myndigheterna och enligt vilken den privata rättsordningens vidmakthållande och förverkligande är anförtrodd de civila domstolarna resp. de exekutiva myndigheterna.[13] Polisorganens inbland-

vidtaga sådana åtgärder, som vid en jämförelse mellan de intressen som stodo på spel för honom framstodo såsom de mest trängande. Om tillämpligheten av denna sats se Sjöholm, FT 1945 s. 20.

[11] Se härom nedan s. 141 f.

[12] Begreppet rättsanspråk användes i det följande främst i betydelsen av privaträttsligt anspråk, som kan göras gällande i domstolsväg. Vad i framställningen sägs gäller emellertid i princip även förvaltningsrättsliga rättsanspråk; jfr SOU 1959:4 s. 47 och Herlitz, Föreläsningar III s. 35 f.

[13] Politiorganen äro däremot i sin maktutövning i princip icke bundna av föreliggande civilrättsliga avtalsförhållanden. Sålunda äger exempelvis polismyndighet med stöd av 8 § AOSt ingripa mot ordningsstörande förehavanden på en för allmänheten upplåten badplats inom enskilt område oavsett innebörden av det mellan nyttjanderättshavaren och markägaren slutna avtalet óm badplatsens disponerande, och bestämmelserna i hyreskontrakt torde principiellt vara utan verkan på hälsovårdsmyndigheternas ingreppsbefogenheter mot sanitära olägenheter i bostadslägenhet (3 kap. HSt). Över huvud är polisens rätt eller plikt att ingripa mot faror, som hota ordningen eller säkerheten, icke beroende av de möjligheter, som stå den av faran hotade personen till buds enligt den borgerliga rättsordningen, eller huruvida denne vill eller är i stånd att utnyttja dessa möjligheter.

ning i den enskildes rättshandlande bör därför i princip betraktas som ett överskridande av generalklausulens kompetensområde.[14] Sålunda äger polisen ej blanda sig i hyres- eller äktenskapstvister eller andra privaträttsliga mellanhavanden. I polisens uppgifter för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande kan därför icke anses ingå att t. ex. på begäran av en hyresvärd hjälpa denne att till säkerhet för ogulden hyra kvarhålla hyresgästs egendom eller ingripa för att förmå en person att lämna ifrån sig en sak som annan påstår sig vara ägare till.[15] Befogenhet att ingripa i dylika privaträttsliga tvister torde principiellt tillkomma polisen endast i sådana fall, då det enskilda anspråket har sin grund i någon straffbar handling, mot vilken polisen enligt 1 § PI är pliktig att ingripa.

Såsom i det föregående redan antytts kunna polisorganen i kraft av sina allmänna funktioner för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande under vissa förutsättningar få blanda sig i medborgarnas enskilda mellanhavanden och även vidtaga åtgärder som främja deras privata rättsanspråk. Detta gäller i första hand polisens brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet. Även polisens ingripande för att avvärja ej straffsanktionerade ordningsstörande förehavanden kunna dock stundom få betydelse i sådant hänseende, t. ex. polisens ingripande i samband med s. k. lägenhetsbråk och liknande fall.

Ur praktisk synpunkt är dock i förevarande hänseende den brottsutredande verksamheten den viktigaste. Polisundersökningen angående brott (förundersökningen) omfattar ofta klarläggande av förhållanden, som röra målsägandens ekonomiska ersättningsanspråk. De brottskategorier, som erfarenhetsmässigt ge upphov till person- och egendomsskador och där således polisens medver-

[14] Ang. dansk praxis se E. Hoeck och K. Bruun-Rasmussen, Politikunskap, (Khvn 1950) s. 148 ff.

[15] Vad nu sagts gäller även om rättsanspråket riktar sig mot staten eller kommun. — Principen att polisen med stöd enbart av generalfullmakten icke äger ingripa för att säkerställa eller förverkliga enskilda rättsanspråk torde vara allmänt erkänd i kontinental rätt. I tysk rätt gäller dock det undantaget, att polisen i sådana situationer, då hjälpen enligt den privata rättsordningen skulle komma för sent, anses med stöd av generalfullmakten äga ingripa för att säkerställa dylika anspråk; se t. ex. Jellinek s. 435 och Drews-Wacke s. 106.

kan för utredande och tillvaratagande av enskilds rättsanspråk oftast ifrågakommer, äro de i brottsbalkens 3 och 8—11 kapitel upptagna brotten, men även förseelser mot specialstraffrättens författningsstoff ge i stor utsträckning upphov till dylika rättsanspråk,[16] liksom överträdelser av straffsanktionerade föreskrifter i lokala stadgar av olika slag.[17]

Stor betydelse för säkerställandet av privaträttsliga rättsanspråk ha de straffprocessuella tvångsmedlen, såväl de personella som särskilt de reella. Av de senare må här särskilt framhållas beslagsrätten, som omfattar föremål som äga betydelse för själva brottsutredningen samt föremål som avhänts någon genom brottet, t. ex. tjuvgods, eller som äro förverkade på grund av brottet, t. ex. vid varusmuggling.

Polisens skyldighet att biträda målsäganden för att klarlägga hans rättsanspråk är enligt gällande bestämmelser icke obegränsad utan bestämmes av de allmänna regler, som gälla för polisens skyldighet att i repressivt eller preventivt syfte ingripa mot straffsanktionerade handlingar.[18] Enligt dessa är polisens skyldighet att medverka vid utredningen av målsägandes rättsanspråk begränsad till sådana, som uppkomma i samband med brott, som falla under

[16] Praktiskt betydelsefulla exempel erbjuda förseelser mot VägtrF, som ofta föranleda såväl person- som egendomsskador.

[17] Sålunda kunna förseelser mot olika bestämmelser i lokala ordningsstadgor, hamnordningar, hälsovårds- och livsmedelsordningar etc. ge upphov till skadeståndsanspråk, liksom överträdelser av utav vederbörande myndigheter med stöd av naturskyddslagen, lagen om byggnadsminnen, lagstiftningen ang. mineralfyndigheter m. fl. författningar utfärdade straffsanktionerade individuella eller generella föreskrifter.

[18] Allmänna regler om polisens skyldighet att ingripa mot brott finnas i 1 § PI. Denna skyldighet, som är en generell tjänsteplikt, vars åsidosättande kan medföra ansvar för tjänstefel — jfr Sjöholm, Polislagen s. 125, 166 ff. och där anförda rättsfall — omfattar alla straffbelagda handlingar, oavsett svårhetsgraden; se ovan s. 66. Skyldigheten är i viss mån olika beträffande brott som faller under allmänt åtal och andra brott. Till brott, som hör under allmänt åtal, räknas även sådana brott, beträffande vilka särskilt villkor är stadgat för åtalsrätten, såsom angivelse av målsäganden, tillstånd av myndighet eller prövning i visst avseende av statsåklagaren (RB 20 och 22 kap.). I fråga om brott som faller under allmänt åtal enligt PI är plikten att ingripa undantagslös och omfattar alltså åtgärder av såväl preventiv som repressiv art. Polisens skyldighet att uppdaga och utreda

allmänt åtal. Någon positivrättslig plikt för polisman att biträda vid dylika utredningar av målsägandebrott föreligger således icke. Ej heller lär polisens allmänna servicetjänst åt allmänheten kunna anses omfatta utredning av enskildas civilrättsliga anspråk i sådana fall, och det är i varje fall klart, att några tvångsåtgärder från polisens sida icke få användas vid utredningar av förevarande art. Med tvångsåtgärder avses här även s. k. polisiering, varmed vanligtvis förstås införande till polisstation av person för fastställande av hans identitet. Detta förfarande, som författningsmässigt icke är generellt reglerat, lär i förevarande avseende principiellt kunna användas endast i den mån dylik åtgärd kan anses ha täckning i RB:s bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel.[19]

brott som faller under allmänt åtal regleras närmare i RB (20 och 23 kap.); se t. ex. Dillén, Föreläsningar i straffprocessrätt (1947) s. 78 ff. och Friberg, Nya rättegångsbalken (1947) s. 65 ff. Jfr SOU 1947:45 s. 82 f.

Vad angår de s. k. målsägandebrotten, dvs. brott som endast målsäganden äger åtala, är däremot polismans skyldighet att ingripa enligt PI begränsad till förebyggande åtgärder (1 § 2 st.). Sådan skyldighet föreligger endast då det erfordras för att avvärja påbörjat eller omedelbart förestående angrepp mot person eller egendom samt ingripande påkallas av målsäganden eller måste anses antagas stå i överensstämmelse med hans vilja. Samma begränsning uppställdes redan i den av chefen för socialdepartementet den 12 dec. 1925 med stöd av 15 § 1925 års polisreglemente fastställda normalinstruktionen för polispersonal; jfr ovan s. 42. Någon skyldighet för polisen att biträda målsäganden vid utredande av brott, som endast denne själv äger åtala, föreligger sålunda icke; se anvisningarna till PI, intagna i Sjöholm, Polislagstiftningen s. 546.

Polismans tvångsrätt vid ingripande mot brott som faller under allmänt åtal regleras i RB. Vid inskridande i förebyggande syfte mot målsägandebrott torde polisen ej äga bruka andra tvångsmedel än de som enligt PI (11—13§§) eller enligt allmänt erkända grundsatser tillkommer polisen vid fullgörande av dess allmänna uppgifter för ordningens och säkerhetens upprätthållande. I varje fall torde det vara obestridligt att de i RB reglerade tvångsmedlen ej kunna analogivis tillämpas. Att polisman, därest han biträder målsäganden vid utredning av brott som endast denne äger åtala, icke får använda några tvångsåtgärder torde vara uppenbart; jfr nedan s. 303 ff. — Åklagarens behörighet och skyldighet att utföra målsägandens talan är reglerad i RB 22:2; se härom t. ex. Gärde m. fl., Nya rättegångsbalken (1949) s. 277 ff.

[19] Enligt den ovan hävdade uppfattningen skulle alltså, om t. ex. en person när han stiger av en spårvagn råkar med sin tända cigarr bränna hål på en medpassagerares päls och vägrar att reglera skadan och att på

Av vad nu och tidigare anmärkts torde sålunda följa att polisen jämlikt sina allmänna uppgifter för ordningens- och säkerhetens upprätthållande icke är skyldig att medverka för tillvaratagande av enskilds rättsanspråk i andra fall än då detta har sin grund i en straffbar handling, mot vilken polisen är pliktig att ingripa.

De allmänna hjälpfunktioner, som på sätt framgår av kap. II ingå i polisens uppgifter enligt generalklausulen, kunna även innefatta åtgärder, som äro av betydelse för tillvaratagande av privaträttsliga rättsanspråk.[20] De praktiskt viktigaste av hithörande uppgifter följa dock av uttryckliga stadganden i olika författningar och ingå huvudsakligen i polisens servicebetonade funktioner åt statliga och kommunala organ. Som exempel kunna nämnas polismyndigheternas skyldighet att biträda barnavårdsman för efterforskande och hörande av underhållsskyldig (föräldrabalken 8:6),[21] att verkställa spaning efter underhållsskyldig, som efterlysts på grund av eftersatt underhållsplikt (KK 12/6 1942, 5 §), taga vård om avlidens egendom m. m. (ärvdabalken 18:2), hindra underhållsskyldig, som meddelats förbud att avflytta från riket, att resa (lagen 14/6 1917, 8 §), utreda ersättningsärenden enligt KF 2/6 1950 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring, samt lämna handräckning åt hyresnämnd för utövningen av nämndens befogenhet enligt lagen 19/6 1942 om hyresreglering, 28 §.[22] Vidare kan erinras om polisens skyldighet att biträda folkbokföringsmyndigheterna vid införskaffande av kompletterande utredning i ärende angående mantalsskrivning (folkbokföringsförordningen, 52 §), polisens handräcknings- och

den skadelidandes begäran uppge sitt namn och sin adress, närvarande polisman icke vara pliktig att efterkomma den skadelidandes begäran om hjälp ens för att säkerställa den vållandes identitet. — Polisieringsinstitutet behandlas närmare nedan s. 298 ff.

[20] Så t. ex. spanings- och efterlysningsverksamheten beträffande försvunna personer samt polisens allmänna upplysnings- och servicetjänst åt allmänheten.

[21] Ang. innebörden och räckvidden av denna skyldighet se t. ex. JO 1959 s. 350.

[22] Vidare kan nämnas polisens skyldighet att ombesörja delgivning i mål och ärenden vid domstol (delgivningskung. 10 juli 1947) och åt andra myndigheter (socialhjälpslagen, 42 och 57 §§, nykterhetsvårdslagen, 66 §, barnavårdslagen, 95 §, m. fl. författningar).

utredningsuppgifter enligt arbetarskyddslagen (52, 53, 56 och 58 §§) samt polisens befattning med hittegods enligt hittegodslagen 22/4 1938 och med sjöfynd enligt lagen 2/4 1918 med vissa bestämmelser om sjöfynd.

Slutligen må tilläggas att även de olika slag av förvaltningsakter, som allmänna och speciella politimyndigheter besluta med stöd av ett otal författningar inom specialpolitins skilda rättsområden, direkt eller indirekt kunna beröra enskilda intressen. Detta gäller enligt sakens natur främst de konstituerande förvaltningshandlingarna.[23]

Äga polisorganen ingripa mot fara som den enskilde framkallar för sig själv och egna intressen?

Ett annat spörsmål, som i förevarande sammanhang ej bör helt förbigås, gäller frågan i vad mån offentlighetsrekvisitet i den polisiära generalklausulen även innefattar skydd mot fara, som enskild framkallar för sig själv och sina egna intressen.[24] I svensk och nordisk förvaltningsrättslig litteratur synes denna frågeställning ej ha behandlats. Desto större intresse har detta problemkomplex ägnats i den kontinentala och särskilt i den tyska doktrinen, där frågor av denna art sedan länge diskuterats och alltjämt ventileras. Att här mera utförligt och ingående behandla förevarande och andra hithörande spörsmål faller utom planen för detta arbete. I det följande kommer därför problemet främst att undersökas från de principiella begränsningssynpunkter, som i det föregående framställts rörande den materiella innebörden av generalklausulens offentlighetsbegrepp. Såsom exempel på frågeställningar som här möta kunna nämnas sådana spörsmål som i vad mån polisen är berättigad att förbjuda en luftakrobat att öva inne i cirkusen, med mindre han använder sig av sådana skyddsanord-

[23] Se härom t. ex. Sundberg s. 148 ff. och Herltiz, Föreläsningar III s. 328 ff.

[24] Såsom tidigare nämnts kan politifara härröra även från egendom fast såväl som lös; jfr ovan s. 49. Fara som hotar den enskilda intressesfären kan, liksom fara som hotar utomstående, även framkallas genom underlåtenhetshandling.

ningar, att han icke utsätter sig för livsfara, att ålägga fastighetsägare att vidtaga skyddsanordning vid en inom hans fastighet belägen brunn i syfte att förhindra att han själv eller hans familjemedlemmar vid begagnande av brunnen utsättas för olycksfall samt att förbjuda barn och andra att beträda nyfrusen svag is. Ett annat exempel, som i den utländska doktrinen kan räknas till de klassiska beträffande förevarande problemställningar, utgör spörsmålet om polisens rätt och skyldighet att ingripa mot självmördare.

Av det sätt, varpå den polisiära generalklausulens offentlighetsrekvisit i det föregående avgränsats mot den enskilda intressesfären, torde framgå att ingripande i förebyggande syfte enbart med stöd av generalfullmakten mot fara, som enskild framkallar för sig själv, principiellt endast kan ifrågakomma i sådana fall, då faran samtidigt innebär ett hot mot annans rätt eller intresse av den art, att fara för den *allmänna* ordningen och säkerheten kan anses föreligga.[25] Huruvida faresituationen är av denna karaktär, får merendels bedömas in concreto, varvid de i föregående avsnitt anförda principiella begränsningssynpunkterna torde kunna tjäna till viss ledning. För ingripande mot fara, som uteslutande begränsar sig till den handlandes egna intressen, fordras i princip positivrättsligt stöd.[26]

[25] Jfr ovan s. 119 ff. Samma princip gäller även enligt brottsbalken, som regelmässigt endast kriminaliserar brottsliga handlingar, som rikta sig mot annans förmögenhetsobjekt, kroppsliga integritet etc. Angrepp som riktar sig uteslutande mot den handlandes egen rättssfär bestraffas endast i den mån detta samtidigt kan innebära en kränkning av något annat intresse än det varav gärningsmannen är bärare. I sådana fall kan gärningen vara straffbelagd ur denna andra synpunkt. Se Agge, s. 197 ff. — Den ovan i texten angivna satsen synes vara allmänt vedertagen i den kontinentala politirätten; se t. ex. Fleiner, s. 400 ff., Jellinek s. 434 f. och i Gesetz s. 274 f., Mayer s. 217 ff., 304 f., Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif s. 470 ff.

[26] Dylika bemyndiganden finnas i olika lagar och författningar även inom specialpolitins rättsstoff. Som exempel kan nämnas sinnessjuk- och nykterhetsvårdslagarna. De ingreppsbefogenheter, som enligt dessa lagar tillkomma polismyndighet, rikta sig även mot personer, som äro farliga för eget liv. Om polismyndighets uppgifter enligt nykterhetsvårdslagen se 28 § sinnessjuklagen och 21 § nykterhetsvårdslagen. Klackenberg, FT 1959 s. 47 ff. Jfr även nedan s. 302 ff.

Vad angår ovan exemplifierade frågeställningar torde polisiärt ingripande mot den våghalsige cirkusakrobaten med stöd av generalklausulen endast kunna ifrågakomma under förutsättning att allmänheten äger tillträde till övningarna. Skyddande av den privata säkerheten faller som nämnts principiellt utanför generalfullmaktens offentlighetsrekvisit. Parentetiskt må framhållas, att ingripande i anförda exempel ej heller torde kunna ske med stöd av arbetarskyddslagen. Cirkusartister torde nämligen betraktas såsom självständiga företagare i arbetarskyddslagens mening och på sådana arbetstagare äger lagen icke tillämpning (1 §).[27] Annat är rättsläget, om luftakrobaten under pågående föreställning underlåter att följa de av polismyndigheten för föreställningen föreskrivna säkerhetsbestämmelserna.[28] I sådant fall äger vederbörande polisbefäl enligt 19 § AOSt upplösa tillställningen, om underlåtenheten föranleder oordning eller fara för »de tillstädesvarande» och andra åtgärder för ordningens återställande och farans avvärjande visat sig resultatlösa.[29] Det primära syftet med ingreppsrätten är emellertid även i detta fall att skydda allmänheten.

Vad härefter angår spörsmålet rörande polisens befogenhet att förelägga ägaren av en inom hans fastighet belägen brunn att vidtaga skyddsanordningar i syfte att förebygga att han själv eller medlem av hans familj utsättes för fara vid brunnens användande lär sådan befogenhet ej kunna grundas på den polisiära generalklausulen såsom dess allmänrekvisit ovan principiellt begränsats. Ej heller kunna bestämmelserna i AOSt:s 8 § anses tillämpliga.

Med hänsyn till den utformning, som stadgandet i andra stycket av 5 § AOSt erhållit, kan däremot ifrågasättas, huruvida icke detta författningsrum inbegriper även faresituationer av samma typ som i nu föreliggande exempel. Där föreskrives nämligen helt

[27] Jfr Adlercreutz, Arbetstagarbegreppet (1964) s. 328 f.

[28] Se 12 och 16 §§ AOSt och KPr 1956:143 s. 213 ff. ävensom JO 1957 s. 342.

[29] Ang. innebörden av ifrågavarande befogenhet se AOSt:prop. s. 218 ff. Jfr stadgandet i 13 § 5 st. 1868 års ordningsstadga, enligt vilket polismyndigheten ägde förbjuda tillställnings förnyande bl. a. om tillställningen föranledde uppenbar fara för »uppträdandes eller åskådares liv». Om motsvarande befogenhet enligt AOSt se 20 §.

allmänt att vid brunnar skola vidtagas sådana skyddsanordningar, som med hänsyn till platsens belägenhet och övriga omständigheter kunna anses påkallade. Detta stadgande är — liksom första stycket i samma paragraf — tillämpligt icke endast på allmänna platser utan avser i princip även andra områden, t. ex. enskilda. I paragrafens första stycke föreskrives skyldighet för den som upptager vak eller isränna, verkställer schaktning eller grävning eller utför annat liknande arbete som medför fara för annan att vidtaga erforderliga skyddsanordningar till förebyggande av faran.[30] I föreskriften om vidtagande av skyddsanordningar vid brunnar saknas emellertid begränsningsrekvisitet »annan». Ordet »annan» i första stycket får antagas huvudsakligen användas i samma betydelse som begreppet allmänheten, dvs. envar eller en obestämd personkrets, och det torde i varje fall avse utomstående personer och icke t. ex. brunnsinnehavaren själv eller hans familjemedlemmar. Den omständigheten att nu berörda begränsning rörande tillämpningsområdet saknas i paragrafens andra stycke torde dock icke berättiga till den slutsatsen, att detta stadgande principiellt skulle ha en vidsträcktare räckvidd än bestämmelserna i paragrafens första stycke. Vid uttydningen av ifrågavarande bestämmelser måste man nämligen hålla i minnet, att regleringen i 5 § AOSt — liksom stadgans övriga materiella föreskrifter — är av offentligrättslig karaktär och alltså främst avser att bereda skydd åt allmänheten.

Av det sagda torde sålunda framgå att ej heller stadgandet i andra stycket 5 § AOSt kan anses tillämpligt på det uppställda exemplet. Som stöd för denna uppfattning torde även kunna åberopas den för bestämmelserna i paragrafens såväl andra som första stycke uppställda begränsningsregeln, att behovet av skyddsanordning skall vara betingat av platsens belägenhet eller övriga omständigheter. Denna bestämning innebär otvetydigt, att tillämpningen av ifrågavarande stadgande på brunnar som äro belägna inom enskilda, för allmänheten ej upplåtna områden är beroende på huruvida och i så fall i vilken utsträckning brunnen brukar användas av utomstående personer. Några normer för denna kvantitativa bedömning kan naturligtvis ej uppställas utan denna

[30] Om faremomentet se kap. VI.

fråga måste, såsom uttryckligen utsäges i författningstexten, bedömas in casu. Förarbetena och motiven till ifrågavarande stadgande ge emellertid vid handen, att skyddsanordning torde kunna utkrävas blott i sådana fall, då den fara som brunnen innebär berör ett större antal utomstående personer. Vidare framgår att det alltid måste föreligga en rimlig proportion mellan arten av de förebyggande åtgärderna och den föreliggande farans beskaffenhet och vidd.[31] Om risken för olycksfall bedömes vara minimal, kan det exempelvis vara tillfyllest att en varningstavla uppsättes.[32]

De grundläggande synpunkter, på vilka bestämmelserna i 5 § AOSt sålunda bygga, torde kunna tilläggas viss betydelse vid bedömandet av räckvidden av polisens allmänna ingreppsbefogenheter även i andra analoga fall än de ovan berörda. Sålunda torde exempelvis polisman principiellt ej vara berättigad att i förebyggande syfte ingripa med tvångsmedel mot sådan fara, som t. ex. beträdande av svag is inom ett enskilt, för allmänheten ej upplåtet område innebär, med mindre faran berör allmänheten, dvs. ett obestämt antal utomstående personer. Ett ingripande med tvångsmedel, som uteslutande syftar till att hindra den våghalsige från att beträda isen, torde knappast kunna grundas på generalklausulen. Därest denne genom sitt tilltag kan väntas förleda andra att beträda isen eller utsätta hjälpsamma personer för uppenbar fara, torde tvångsingripande jämlikt PI kunna ifrågakomma. I ett sådant läge kan nämligen den allmänna ordningen anses hotad.

[31] Jfr kap. VIII.

[32] Enligt det i SOU 1954:37 framlagda förslaget till allmän ordningsstadga, vilket som tidigare nämnts ligger till grund för AOSt, var tillämpningsområdet för stadgandet om skyddsanordningar för brunnar begränsat till tättbebyggda områden (s. 7, 55). I departementsförslaget slopades emellertid denna begränsning med den motiveringen, att en sådan bestämning vore för vag och obestämd och att det ansågs lämpligare att låta platsens belägenhet och övriga omständigheter få avgöra huruvida in casu skyddsanordning skulle vidtagas. Samtidigt underströk dock departementschefen att stadgandet uppenbarligen finge sin största betydelse i tätorterna.

Frågor om skadeståndsskyldighet på grund av underlåtenhet att vidtaga erforderliga skyddsanordningar ha prövats bl. a. i rättsfallen NJA 1945 s. 610 (försummelse att avhjälpa bristfällighet rörande gårdsbrunn; talan bifallen), 1934 s. 497 (bristfällig utprickning av allmän vinterväg; talan bifallen) samt 1930 s. 519 (underlåten utprickning av vak; klagomålet ogillat).

Vad slutligen angår spörsmålet angående polisens befogenhet att ingripa i syfte att förhindra självmordsförsök må till en början erinras om att sådant ingripande kan ske med stöd av sinnessjukhuslagen och nykterhetsvårdslagen. Enligt 28 § 1 mom. förstnämnda lag må sålunda polismyndighet föranstalta om intagande för observation på sinnessjukhus av den som är farlig för eget liv under förutsättning att anledning till antagande föreligger att han är sinnessjuk. En motsvarande befogenhet tillkommer polismyndighet enligt nykterhetsvårdslagen i fråga om den som på sannolika skäl misstänkes vara hemfallen åt alkoholmissbruk. Sålunda skall enligt 21 § 1 mom. sagda lag, sådant detta lagrum lyder enligt lagen den 19 april 1963 (nr 72), polismyndighet interimistiskt omhändertaga sådan person, om sannolika skäl föreligga för att han är farlig för eget liv och för att faran är så överhängande, att länsstyrelsens beslut om tvångsintagning ej utan våda kan avvaktas. Jämlikt detta stadgande må polismyndigheten tillfälligt även omhändertaga den beträffande vilken sannolika skäl föreligga för att han är hemfallen åt alkoholmissbruk och på grund av oförmåga att taga vård om sig själv är i trängande behov av omedelbar vård. I detta sammanhang är det emellertid icke fråga om dylika positivrättsliga ingreppsmöjligheter utan huruvida ingripande mot självmordsförsök kan ske enbart med stöd av bestämmelserna i PI. Medges förhandenvaro av en sådan befogenhet, bör därav följa, att polisen vid ingripandet äger använda tvångsmedel enligt de generella regler som gälla för genomförande av polisens allmänna uppgifter för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande. Det föreliggande spörsmålet synes ej ha behandlats i svensk förvaltningsrättslig litteratur.[33] I praktiken torde frågan icke ha så stor betydelse, eftersom de personer, som stå i begrepp att taga sitt liv, i det ögonblicket i allmänhet torde befinna sig i sådant mentalt tillstånd, att ingripande jämlikt sinnessjuk-

[33] I kontinental doktrin gå meningarna isär beträffande frågan om polisens befogenhet att med stöd av generalklausulen ingripa för att avvärja självmordsförsök. Sålunda anser t. ex. Fleiner s. 400 not 43 och Drews-Wacke s. 79 sådan befogenhet föreligga, medan Jellinek s. 43 synes företräda en motsatt uppfattning. Även i fransk och schweizisk rätt synas olika uppfattningar råda; se t. ex. W. Schmid, Der notstand im Polizeirecht, Diss. (Zürich 1940) s. 42 ff. jämte där anmärkt litteratur.

lagen och, i vissa fall, även enligt nykterhetsvårdslagen kan ifrågakomma.[34]

Enligt den tidigare utvecklade grundsatsen om ingripande mot fara, som riktar sig mot den handlandes egen rätts- och intressesfär, skulle inskridande för att avvärja självmordsförsök med stöd av generalklausulen vara berättigat endast under den förutsättningen, att förehavandet innebär en störning av eller en fara för den *allmänna* ordningen och säkerheten. Såsom den principiella innebörden av generalklausulens offentlighetsrekvisit i det föregående bestämts fordras härför att självmordsförsöket utgör en kränkning av något av rättsordningen skyddat intresse eller kan anses stötande enligt den allmänna, medborgerliga rättsuppfattningen. Någon kränkning av den straffrättsliga rättsordningen kan sådant förfarande icke anses utgöra, eftersom självmordsförsök i svensk rätt är straffritt.[35]

Om självmordsförsök äger rum på allmän plats eller eljest offentligen, kan detta under vissa omständigheter bestraffas som förargelseväckande beteende, och ingripande i förebyggande syfte kan då ifrågakomma med stöd av polisens allmänna befogenheter enligt PI (11 och 12 §§). I kraft av denna rättsgrund brukar polisen i förebyggande syfte ingripa mot »dödshoppare» från broar o. d., »fasadklättrare» och andra som offentligen stå i begrepp att fullfölja uppenbart livsfarliga tilltag. Bortsett från denna ingreppsmöjlighet kan dock den omständigheten att handlingen företages offentligen i och för sig ej anses legalisera ingripande med stöd av generalklausulen. Spörsmålet ställes på sin spets, om man utgår från att självmordsförsöket äger rum på enskild plats, t. ex. i en privatvåning vid ett fönster, som vetter mot en bakgård, och iakttages av en polisman från en angränsande polisstation. Avgörande för bedömningen torde vara, huruvida förehavandet kan anses innebära en sådan kränkning av den allmänna medborgerliga uppfattningen, att, enligt vad i det föregående utvecklats, allmän ordning därigenom störes eller sättes i fara. Huru-

[34] Jfr nedan s. 301.

[35] I utländsk rätt synes självmordsförsök vara kriminaliserat endast enligt engelsk rätt; se t. ex. SOU 1953:14 s. 491. Självstympning är däremot i vissa fall hos oss belagd med straff enligt SL 9:8 och brottsbalken 18:6.

vida en sådan folkmening har sin grund i föreställningar eller värderingar av etisk, religiös, moralisk eller annan natur saknar härvidlag betydelse. I vad mån en dylik rättsuppfattning anses allmän, är det självfallet svårt att utan närmare undersökning med bestämdhet fastslå, men olika omständigheter tyda på att så är förhållandet. Inom polisen torde den meningen vara gängse, att polisen icke blott är berättigad utan även skyldig att ingripa för att hindra självmordsförsök, och detta oavsett om handlingen äger rum offentligen eller på enskild plats. Denna praxis torde emellertid icke stödjas på någon positiv rättsgrund utan torde ha sin förankring i polisens allmänna socialt betonade hjälpverksamhet.[36] I många hithörande fall kunna också de straffrättsliga bestämmelserna om nödhandling i brottsbalken 24 kap. bli tillämpliga.[37]

Att närmare ange under vilka förutsättningar polisen kan anses skyldig att ingripa i fall som nu berörts och hur gränserna för denna skyldighet bör dragas mot andra organs skyldigheter och befogenheter i detta avseende är ett vanskligt spörsmål, som icke torde kunna besvaras med någon allmängiltighet. Som ett praktiskt exempel på arten av hithörande frågeställningar kan nämnas polisens plikt att medverka till att förhindra att å allmänna eller enskilda sjukhus intagna personer beröva sig livet. Generella författningsföreskrifter rörande detta ämne saknas. Dylika självmordssituationer förekomma enligt vad som inhämtats i ganska stor utsträckning särskilt på de psykiatriska sjukhusen eller avdelningarna och även bland de s. k. jourfallen. Helt allmänt torde kunna hävdas, att det ingår i sjukhusens primära vårduppgifter att förhindra att personer som vårdas eller äro föremål för undersökning på sjukhus beröva sig livet. Polisens skyldighet att inskrida torde vara sekundär och inträda först då sjukhusets egen personal visar sig vara ur stånd att ingripa med den skyndsamhet eller effektivitet som den föreliggande situationen kräver. Att

[36] Jfr R. von Schultz, Polishandbok III (Uppsala 1921) s. 105 f. — Beträffande spörsmålet om det mått av våld, som polisen äger bruka vid ingripandet, gälla de allmänna reglerna om den polisiära tvångsrätten; jfr nedan kap. VIII.

[37] Jfr nedan s. 244 f.

polisen principiellt är skyldig att hjälpa till med att gripa och omhändertaga patienter med självmordstankar som rymt från sjukhus torde följa även av den allmänna humanitära hjälpverksamhet, som på sätt i det föregående omnämnts åligger polisen.

Begreppet allmän plats

Av den föregående framställningen framgår att begreppet allmän plats i AOSt har en central betydelse när det gäller att söka klargöra den materiellträttsliga innebörden och räckvidden av den instruktionella generalklausulens ändamålsbestämning upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det sätt, varpå begreppet allmän plats bestämts i AOSt, är emellertid ganska unikt såväl i och för sig som i jämförelse med den betydelse detta begrepp har i vissa andra, för politiverksamheten grundläggande lagstiftningsakter. AOSt:s definition i 1 § ansluter sig huvudsakligen till det byggnadsrättsliga begreppet (ByL 25, 49—55, 112—114 §§). Enligt nämnda definition förstås nämligen med allmän plats gata, torg, park och annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, för allmänheten tillgänglig del av hamnområde samt allmän väg ävensom annat område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel. Avgörande för ordningsstadgans begrepp är som synes att platsen utgör ett publikt, åt allmänheten upplåtet område.[38] Andra i ByL omnämnda specialområden än hamnområden såsom järnvägsområden, allmänna flygplatser, idrottsplatser, begravningsplatser etc. räknas däremot ej till allmän plats i stadgans mening. Dylika och andra publika områden kunna dock, såvitt gäller tillämpningen av stadgans allmänna ordningsföreskrifter, dvs. bestämmelserna i 2—8 §§, samt av föreskrift i lokal ordningsstadga, bli likställda med allmän plats, om bestäm-

[38] Om det förvaltningsrättsliga begreppet publika platser se särskilt Sundberg:s klargörande undersökningar i Allm. förvaltningsrätt s. 33—46 och i Stadskollegiets i Stockholm Utl. Bihang 1930:45 s. 28 ff. ävensom Elsin, FT 1955 s. 36 ff. Ang. begreppet allmän plats i ByL se Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen (1961) särskilt s. 126 ff., 309 f.

melse därom intages i lokal ordningsstadga.[39]

Såsom ovan anmärkts skiljer sig AOSt:s definition av allmän plats från den betydelse detta begrepp har i vissa andra författningar, t. ex. HSt (44, 53 §§), VägtrF (1 § 1 mom. och 61 § 1 mom.: allmän väg, gata eller annan allmän plats som är upplåten för allmän samfärdsel), brottsbalken (16:11 andra stycket samt 16:15 och 16).[40] Ej heller i dessa lagrum är begreppet allmän plats entydigt utan användes i skiftande betydelse allt efter det ändamål begreppet har att tjäna i de olika regleringarna. Av särskilt intresse ur praktisk synpunkt äro i förevarande sammanhang skiljaktigheterna mellan begreppen i AOSt och brottsbalken. Härvid är att märka att begreppet allmän plats i AOSt har ett betydligt snävare innehåll än i brottsbalken. Till de viktigaste olikheterna hör att allmän plats i brottsbalken även omfattar inomhus belägna lokaliteter såsom restauranger, kaféer, varuhus, biografer och liknande lokaler, vilket däremot endast undantagsvis är fallet enligt AOSt. En annan viktig skillnad består däri, att allmän plats enligt brottsbalkens terminologi — i motsats till i AOSt — omfattar järnvägs- och spårvägståg, fartyg och luftfartyg för passagerartrafik och andra allmänna kommunikationsmedel. Även i fråga om utomhus belägna områden är AOSt:s legaldefinition snävare än begreppet allmän plats i brottsbalken. Den

[39] Om motiven till AOSt:s bestämning av begreppet allmän plats se KPr 1956:143 s. 52 ff.

[40] För straffbarhet för sårande av tukt och sedlighet enligt brottsbalken 16:11 andra stycket och för förargelseväckande beteende enligt samma kap. 16 § fordras att handlingen äger rum på allmän plats eller eljest offentligen, medan straffbestämmelsen om fylleri i 16:15 gäller endast den som uppträder berusad på allmän plats utom- eller inomhus. Begreppet allmän plats innefattar i båda lagrummen plats som är upplåten för eller användes till allmän samfärdsel eller där allmän marknad eller auktion hålles, för allmänheten tillgängligt kommunikationsmedel, lokal för offentlig tillställning eller sammankomst. Begreppet omfattar vidare lokal, där varor hållas till salu för allmänheten eller servering åt allmänheten äger rum, samt varje annat ställe, som — mot eller utan avgift — är upplåtet för allmänheten, t. ex. järnvägsstationer, museer, parker och planteringar. Undantagna äro således endast dels enskilda platser, dit allmänheten ej äger tillträde, dels skog och mark, dit allmänheten visserligen äger tillträde men där någon allmänhet icke brukar finnas. Se härom t. ex. Beckman, Bergendal och Strahl, Brott mot staten och allmänheten (1957) s. 325 f.

omfattar, såsom tidigare påpekats, exempelvis icke andra specialområden än för allmänheten tillgängliga delar av hamnområde. Enligt brottsbalken äro däremot dylika områden att anse som allmän plats.[41]

[41] Se härom vidare Persson s. 25 f. och Sundberg, Kommunalrätt, speciella delen s. 19 f. — Det förtjänar anmärkas att begreppet allmän plats i 1 § 1956 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. enligt departementschefens uttalande i KPr 1956:143 s. 268 torde böra ha samma innebörd som det byggnadsrättsliga begreppet. Vidare må framhållas att begreppet allmän plats i 61 § 1 mom. VägtrF anses böra tolkas i överensstämmelse med begreppet allmän plats i SL 11:10 (brottsbalken 16:15); se Fredriksons kommentar till VägtrF (1961) s. 20. — Om begreppet allmän plats i 1 § 1 mom. VägtrF se NJA 1959 s. 493 och RÅ 1963:2. Ang. samma begrepp enligt 1 § AOSt se RÅ 1961 I 172.

Ang. den omstridda frågan om innebörden av begreppet allmän väg eller plats i 48 § 1 mom. 1919 års hälsovårdsstadga, som nu motsvaras av 44 § HSt, må hänvisas till den livliga diskussion, som därom förts i FT 1953 s. 67 f., s. 210 ff., 273 f. och 371 ff. samt FT 1954 s. 47 ff. och 119.

Beträffande den i praxis oklara frågan i vad mån begreppet allmän plats i 2 § AOSt även omfattar högtalarreklam från flygplan synes av motiveringen till RegR:s ställningstagande i rättsfallet RÅ 1962:58 framgå att detta är meningen. Jfr JO 1956 s. 225 (fråga om behövligheten av lokal myndighets tillstånd för nedkastande av reklamtryck från luftfartyg).

Den av mig i FT 1961 s. 147 f. hävdade uppfattningen att 2 § AOSt även omfattar stadigvarande ianspråktagande av gatumark för uppställning av bilar och andra fordon för reparation o. d. har godtagits i ett av Kungl. Maj:t i statsrådet den 26 jan. 1962 avgjort besvärande. Frågan gällde en ansökan av Ringcentralen i Flen AB om tillstånd att å körbanan utanför bolagets verkstadslokal vid viss gata i Stockholm få disponera plats för uppställning av bilar i samband med av- och påmontering av hjul; se SST 1962 s. 358. Jfr även rättsfallet i SST 1934 s. 22. — Ang frågan om räckvidden av vederbörande kommunorgans vetorätt enligt nyssnämnda lagrum se av Kungl. Maj:t i statsrådet den 30 juni 1960 och 24 nov. 1961 avgjorda besvärsmål, återgivna i SST 1960 s. 442 resp. 1961 s. 88, ävensom JO 1960 s. 393 ff. — En motsvarande vetorätt synes tillkomma luftfartsstyrelsen gentemot polismyndigheten vid tillståndsprövningen enligt 93 § 2 st. LuftfartsK; jfr ovan s. 71 not 55.

Om den närmare innebörden av bestämmelserna i 2 § se AOSt:prop. s. 72—84 och Persson s. 28—39 ävensom Staedler, FT 1958 s. 169 ff. Jfr även JO 1960 s. 396 ang. fråga om ev. tillstånd till ianspråktagande av allmän plats för avlastning av sågspån m. m. till viss fastighet. Jfr också polismyndighetens individuella föreskriftsbefogenhet enligt 8 § AOSt; se härom ovan s. 134 ff. Jfr även nedan s. 230 f.

Kap. VI

Faremometet

Inledande synpunkter

Faremomentet har hos oss liksom i våra grannländer och på kontinenten under politiförvaltningens långa och växlingsrika utvecklingshistoria spelat en dominerande roll såväl faktiskt som rättsligt. Avvärjande av faror som kunde hota den allmänna säkerheten var en primär förutsättning icke endast för statens och de första organiserade stadsliknande samhällenas bestånd och utveckling utan givetvis också för människornas egen trygghet till liv och egendom. Enligt de naturrättsliga tankegångarna framstod det också såsom något ganska naturligt, att medborgarna själva medverkade till att genom vakthållning avvärja de faror som hotade den yttre och inre säkerheten. Denna vakttjänst, som medborgarna i våra medeltida stadssamhällen fullgjorde och som kan betecknas såsom vår första polis i nutida bemärkelse, var därför främst en säkerhetspolis, för vilken fareavvärjandet var den väsentligaste uppgiften. Denna faktiska inriktning av politiverksamheten återverkade självfallet också på de rättsvetenskapliga åskådningarna och den positiva rättens utformning, och faremomentet fick — såsom framgår av redogörelsen i kap. I — på kontinenten och särskilt i Tyskland tidigt en central betydelse för politibegreppets materiella innebörd och principiella begränsningar och blev efter hand det mest karakteristiska och distingerande kännetecknet på politiförvaltningen.[1]

Denna centrala och grundläggande betydelse har faremomentet bibehållit i vår gällande politirätt. Förhandenvaro av fara utgör — såsom tidigare redan antytts — såväl stats- som förvaltningsrättsligt grundförutsättningen för politiorganens ingreppsrätt i den enskildes rätts- och handlingssfär och bestämmer i väsentlig mån även ingripandets form, intensitet och räckvidd.

I den positiva rätten har fare- och farlighetselementets grundläggande betydelse för den politirättsliga ingreppsrätten icke framhävts med tillbörlig skärpa, tydlighet eller konsekvens. Detta gäl-

[1] Se ovan s. 12 ff.

ler såväl allmän- som specialpolitin. Sålunda kan nämnas, att ordet fara icke ens förekommer i kompetensbestämningarna för de regionala och lokala polisorganens allmänna polisverksamhet.[2] Under de senaste decennierna har dock en viss förbättring inträtt i detta hänseende, och faremomentet har i olika författningar uppställts som en uttrycklig förutsättning för såväl de allmänna som de speciella politiorganens ingreppsbefogenheter. Beträffande den allmänna politins rättsområde utgör sålunda i fråga om det i 12 § PI reglerade temporära frihetsberövandet »fara för ordningen» en uttrycklig förutsättning för såväl själva omhändertagandet som dess fortbestånd.[3] Likaledes har faremomentet direkt och indirekt tillagts avgörande betydelse vid utformningen av de generella reglerna angående polisens rätt att använda skjutvapen och spikmatta, som fastställts i Kungl. cirkulären 5 maj 1961 (nr 162) resp. 5 juni 1959 (412).[4] Som exempel bland specialpolitins rättsstoff kunna nämnas bestämmelserna i 4, 5, 19 och 20 §§ AOSt samt 11 § LAS, där förhandenvaro av fara uttryckligen uppställes som ingreppsrekvisit, 18 § 2 mom. VapenF, där »fara för missbruk av vapen» berättigar polismyndigheten att provisoriskt omhändertaga vapnet, samt 68 § BySt, som ålägger byggnadsnämnd att förbjuda byggnadsarbetets fortsättande, om det är uppenbart att detsamma äventyrar byggnadens hållfasthet eller medför »fara för människors liv eller hälsa».[5] Ytterligare exempel erbjuda bestämmelserna i 9 § VägtrF, som bemyndiga polisman att förbjuda och hindra användande av fordon, som befinnes

[2] I kompetensbestämmelserna angående ÖÄ:s allmänna polisfunktioner i gällande instruktion för ämbetet 5 dec. 1947 (nr 926) förekommer dock termen fara i samband med ÖÄ:s åligganden för »landsfridens» tryggande. I 6 § 1 mom. ålägges sålunda ÖÄ bl. a. att vid förehavande som är »menligt för landsfriden göra de ingripanden, som av omständigheterna påkallas till avvärjande av fara och för de brottsligas befordrande till laga ansvar». Detta stadgande är hämtat från 9 § i 1855 års landshövdinginstruktion, som innehöll ett motsvarande åliggande för landshövdingen.

[3] Härom vidare nedan s. 282.

[4] Jfr även de för polisens allmänna maktbefogenheter i 11 § PI fastställda grundprinciperna.

[5] Jfr också BySt 29, 39, 44 och 50 §§, där bl. a. fara för brand och andra säkerhetsintressen tillgodoses, samt de allmänna planläggningsbestämmelserna i stadgans 9 §, där det föreskrives bl. a. att faran för vattenförorening skall beaktas.

vara så bristfälligt, att det ej utan »uppenbar fara för trafiksäkerheten» kan vidare nyttjas,[6] 11:1 LuftfartsL, som stadgar att generella föreskrifter angående åtgärder, då »fara hotar lufttrafiken» utfärdas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av luftfartsstyrelsen,[7] samt 1 § EpiL, där anledning till »fara för smittsam sjukdom» uppställes som generell förutsättning för hälsovårdsnämndens befogenheter att ingripa till sjukdomens förebyggande eller förhindrande av dess utbredning.[8]

I specialpolitins författningar uppställas i viss utsträckning jämsides med eller i stället för farebegreppet andra rekvisit för ingreppsrätten, såsom »olägenhet», »obehag», »vantrevnad» etc. Som exempel kunna nämnas begreppet »sanitär olägenhet», vilket, såsom tidigare påpekats, i HSt användes både såsom norm och generell förutsättning för hälsovårdsmyndigheternas maktutövning,[9] samt uttrycken »obehag», »vanprydnad, »risk för olycksfall» i 50, 52 och 60 §§ BySt, som i denna stadga har samma funktion som nyssnämnda begrepp i HSt. Vidare kan erinras om lokutionerna »otrevnad» eller »skada» i 26 § naturskyddslagen samt »obehag av betydenhet» eller »uppenbar fara för skada till person eller egendom» i 27 § samma lag, som där uppställes såsom förutsättning för länsstyrelsens ingreppsrätt. [10] Andra likartade ingrepps- och sanktionsrekvisit förekomma bland kommunikationspolitins författningsstoff, t. ex. i VägtrF (49 § 1 och 3 mom.), lagen om straff för vissa trafikbrott och LAV (32, 33, 36—39

[6] Se även t. ex. VägtrF 49 § 1 mom., 50 § 2 mom. och 52 § 1 mom. samt 100 § lagen om enskilda vägar 3 sept. 1939 och 32, 33 och 37 §§ LAV.
[7] Jfr bestämmelserna om »farliga områden» i 2 och 5 §§ LuftfartsK.
[8] Jfr även 4 § EpizooL.
[9] Om den materiella innebörden av begreppet sanitär olägenhet i HSt se ovan s. 112; jfr även nedan s. 160. Begreppet sanitär olägenhet brukas såsom konstituerande rekvisit även i andra författningar, t. ex. Va-lagen (3 §), BySt (44 § 7 mom.) och begravningskungörelsen 18 okt. 1963 (12 §). BySt använder som beteckning på de hygieniska krav, som där uppställas, även andra uttryckssätt, exempelvis »skydd mot ohälsa» (48 §), 46 §, samt »sundhetssynpunkt» och »sundheten» (9 och 12 §§, 29 § 2 st. och 39 § 3 st.); sistnämnda båda uttryck torde där brukas i en vidare betydelse än sanitär olägenhet i HSt.
[10] Denna lokution har i det i KPr 1964:148 framlagda förslaget till naturvårdslag m. m. på lagrådets förslag ändrats till fara för »obehag av någon betydenhet eller skada till person eller egendom»; se prop. s. 7, 97 ff., 149, 155.

§§), där begreppen »olägenhet» resp. »fara» för trafiksäkerheten, samfärdseln eller väghållningen användas, samt lokutionen förebyggande av »skada eller olägenhet» i 8: 1 LuftfartsL.[11] Klargörandet av innebörden av nämnda och andra liknande uttryck, som förekomma i specialpolitins överväldigande författningsmaterial, tillhör specialpolitirätten. I allmänhet måste emellertid hithörande tolkningsspörsmål överlämnas åt rättspraxis att avgöra in casu. Den principiella innebörden av ifrågavarande begrepp i relation till det politirättsliga farebegreppet kommer att beröras i ett senare sammanhang.[12]

Vidare förtjänar framhållas, att begreppet allmän ordning enligt AOSt i princip även omfattar sådana förhållanden som allmän olägenhet. Detta framgår av motiven till bestämmelserna i stadgan 7 §, som avhandla kommunernas befogenhet att utfärda lokala kompletterande ordningsföreskrifter. Enligt det utredningsförslag, som ligger till grund för AOSt (SOU 1954:37), skulle denna befogenhet omfatta föreskrifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt »till förhindrande av vantrevnad eller annan allmän olägenhet», som befunnos erforderliga för kommunen eller del därav.[13] Någon närmare motivering till denna bestämning av kommunernas normgivningsmakt lämnas ej i betänkandet. Det inom inrikesdepartementet utarbetade stadgeförslaget, som, såvitt nu är fråga, av riksdagen lämnades utan erinran, anslöt sig beträffande den kommunala normgivningen helt till utredningens förslag, men befogenheten begränsades till föreskrifter angående allmänna ordningen. Uteslutandet av lokutionen till förhindrande av »vantrevnad eller annan allmän olägenhet» innebär enligt departementschefens förklaring i propositionen ej någon saklig ändring i jämförelse med utredningens förslag.[14]

[11] Jfr nedan s. 180.

[12] Se s. 164 ff.

[13] Se 7 § utredningsförslaget s. 8 och 56. Uppfattningen att även frågor som avse att skapa trivsel i den allmänna sociala samlevnaden ingå i AOSt:s ordningsbegrepp delas av JO; se ämbetsberättelsen 1956 s. 317 ff., särskilt s. 321.

[14] KPr 1956:143 s. 109. Jfr även straffbestämmelserna i 28 § 1 st. AOSt, där »avsevärd skada eller olägenhet» tillagts straffskärpande verkan; prop. s. 131 f.

I anslutning härtill må framhållas, att de ordningsföreskrifter, som upptagits i det av kommunförbunden under medverkan av inrikesdepartementets rättsavdelning utarbetade normalförslaget till lokal ordningsstadga, till övervägande del rikta sig mot dylika olägenheter samt att dessa föreskrifter i allmänhet ordagrant influtit i de av kommunen antagna och av länsstyrelserna fastställda ordningsstadgorna.

Slutligen må påpekas, att även de författningar, som reglera vissa politirättsliga immissioner, syfta till att förhindra icke endast skador i civilrättslig mening utan även olägenheter, vantrevnad o. d.[15]

Att faremomentets betydelse såsom en primär förutsättning för politiorganens ingreppskompetens i politiförfattningarna framhäves är emellertid ej någon allmän företeelse. I det övervägande antalet specialförfattningar, som bilda grundvalen för den materiella politirätten, är förhållandet tvärtom det motsatta. Som ett karakteristiskt, för såväl allmän- som specialpolitins rättsstoff gemensamt drag bör vidare framhållas, att lagstiftaren genomgående undvikit att närmare klargöra politifarans reella innebörd, dvs. vilka faktiska förhållanden som skola föreligga för att ingripande i den enskildes rätt och handlingsfrihet skall vara berättigat. Förklaringarna härtill äro mångahanda. Till övervägande del torde förhållandet sammanhänga därmed, att det politirättsliga farebegreppet liksom det allmänstraffrättsliga tillhör de s. k. obestämda eller normativa rättsbegreppen, vilkas materiella innebörd väsentligen bestämmes av rättsliga bedömanden och värderingar i det enskilda fallet.[16]

Att det politirättsliga farebegreppets innebörd icke närmare klarlagts i den positiva rätten torde emellertid — liksom det obestämda rättsbegreppet allmän ordning och säkerhet — till stor del

[15] Jfr ovan s. 99 ff.

[16] Jfr ovan s. 50 och 113. De normativa rättsbegreppen hos Agge s. 61 träffande karakteriserat såsom begrepp, »vilka ej utan vidare kunna användas och förstås såsom beteckningar på objektivt fixa företeelser i sinnevärlden utan ha sin speciella innebörd i det särskilda lagrummet». Såsom rättsbegrepp äro även att beteckna sådana uttryck som t. ex. sanitär olägenhet, vantrevnad o. d.; jfr t. ex. HD:s motivering i rättsfallet NJA 1960 s. 670 angående pianospelning i bostadslägenhet.

även betingas av rättspolitiska och praktiska legislativa överväganden. Att i de olika författningsregleringarna klargöra farans innebörd kvalitativt och kvantitativt skulle icke endast innebära betydande lagtekniska svårigheter utan skulle framför allt medföra begränsningar i de tillämpande myndigheternas fria och skönsmässiga prövning, som skulle motverka regleringarnas syfte och effektivitetskravet.[17]

Därjämte må anmärkas, att det legislativa behovet av att betona fareelementets betydelse och närmare precisera dess innebörd ej är detsamma i de specialstraffrättsliga politiförfattningarna som inom allmänna straffrätten. Detta sammanhänger främst därmed, att begreppet fara i politiförfattningarna icke såsom i brottsbalken regelmässigt brukas som ett konkret brottsrekvisit, dvs. att fara i ordets rättsliga bemärkelse verkligen har uppstått genom det straffsanktionerade handlandet.[18] I politiförfattningarna, liksom i specialstraffrätten över huvud, förekomma dylika brottsbeskrivningar mera sällan, utan där sanktioneras i stor utsträckning typer av handlingar, vilka erfarenhetsmässigt mer eller mindre ofta bruka innebära fara för vissa skadeverkningar eller andra menliga resultat och därför av lagstiftaren ansetts böra förbjudas eller underkastas annan reglering. Det är alltså tillräckligt att fara *kunnat* uppkomma av handlingen. Till sådana handlingstyper höra nästan alla straffsanktionerade författningsregleringar, som enligt den i tidigare sammanhang förordade systematiseringen av specialpolitins rättsstoff hänförts till näringspolitin och kommunikationsväsendet, likaså en stor del av brand-, byggnads- och hälsopolitins författningar.[19] Och denna av lagstiftaren ofta presumerade fara

[17] Jfr ovan s. 50 f. Vad ovan i texten framhållits är icke specifikt enbart för specialpolitins rättsstoff utan gäller även för vissa delar av allmänna straffrätten; se härom t. ex. Agge särskilt s. 60 ff.

[18] Jfr t. ex. Agge s. 141 ff. och Bergendal, Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler III (1928) s. 576 f., 635 f. Det bör framhållas, att vad i framställningen sägs om positiva handlingar även gäller underlåtenhet.

[19] Jfr ovan s. 73 ff. Även det för HSt:s materiella bestämmelser grundläggande begreppet sanitär olägenhet synes användas som beteckning för en abstrakt presumerad fara. Enligt motivuttalanden och rättspraxis medger nämligen detta begrepp — liksom begreppet sanitär olägenhet i 1919 års hälsovårdsstadga — ingripande redan mot förhållanden, som innebära fara för hygieniskt men; se ovan s. 112 f. I ett fall, nämligen i 21 § HSt, som

får ej såsom i allmänstraffrätten av den skyldige motbevisas utan lagens presumtion är fällande. Sålunda kan exempelvis den som utan i VapenF föreskrivet tillstånd innehar ett skjutvapen icke freda sig från ansvar genom att visa att innehavet i hans fall icke givit anledning till någon fara för missbruk. Vidare är att märka, att den av lagstiftaren sålunda bestämda abstrakta faran är bindande även för politimyndigheterna, som vid bedömandet av frågan huruvida och under vilka närmare förutsättningar ingripande bör ske äro bundna av den positiva regleringen.[20] Vad nu

innehåller föreskrifter mot trångboddhet, har dock lagstiftaren icke ansett det tillräckligt med förhandenvaro av sanitär olägenhet i nämnda betydelse utan har som norm och förutsättning för ingripande uppställts fordran på hälsovådlighet: »våda för de inneboendes hälsa»; jfr KPr 1958:B 46 s. 182. — Som ett färskt exempel på dylika straffbud med presumerad abstrakt fara kan nämnas stadgandet i 4 § SjötrF, där även vårdslöshet som framkallat fara för sjöolycka utan att sådan inträffat straffbelagts (17 §). Detta innebär en skärpning av sjölagens ansvarsregler, enligt vilka vårdslöshet vid förande av fartyg bestraffas endast när denna föranlett sjöolycka. Om motiven till denna principiella ändring se KPr 1962:94 s. 12 ff. Det må anmärkas, att sjölagskommittén ämnar föreslå att sjölagens bestämmelser ändras i samma riktning.

Andra typiska exempel på straffsanktionerade handlingar som bygga på det abstrakta farebegreppet erbjuda författningarna angående explosiva och brandfarliga varor, vapen- och stilettförordningarna samt läkemedels-, gift- och narkotikaförordningarna. Bland dylika bestämmelser i förordningen om brandfarliga varor må särskilt framhållas det straffbelagda stadgandet i 51 §, som innehåller principiellt förbud icke endast mot att medföra eller tända eld utan även mot att röka tobak inom anläggning, lokal eller område, där brandfarlig vara förekommer under sådana omständigheter att brand lätt kan uppstå. Det förtjänar påpekas, att även de positiva grundläggande reglerna om polisens maktbefogenheter bygga på den abstrakta presumerade faran. Typiska exempel härpå lämna bestämmelserna angående bruket av skjutvapen och spikmatta i polistjänsten och anvisningarna till sistnämnda föreskrifter; se SFS 1961:162 resp. 1959:412.

[20] Jfr nedan s. 181 ff. Om de politirättsliga begreppen konkret och abstrakt fara se nedan s. 168. — I den straffrättsliga doktrinen benämnes stundom straffbud, varigenom handlingar, som typiskt bruka skapa en konkret eller abstrakt fara, delikt med presumerad fara; se t. ex. Agge s. 144 och Thornstedt s. 28 f. — Den i texten framhävda principiella skillnaden mellan allmänstraffrättsliga och specialstraffrätsliga delikt torde ytterst ha sin förklaring däri, att de förra skydda mot egentliga rättskränkningar av den art, som i allmänhet i rättsspråket avses med beteckningen »skada», medan specialstraffrätten kriminaliserar handlingssätt, som innebära abstrakt fara för dylika kränkningar eller intressen, som icke genom andra

sagts gäller icke endast straffbuden i lagar och allmänna författningar utan också regleringar i sådana stadgor, som utfärdas med stöd av den kommunala normgivningsmakten enligt AOSt, HSt m. fl. författningar och vilka huvudsakligen innehålla kompletteringar till huvudförfattningarnas materiella bestämmelser.[21]

Angelägenheten av att farebegreppets innebörd klarlägges i lagstiftningen ställer sig enligt sakens natur olika vid olika regleringar beroende på den allmänna betydelsen och arten av de offentliga intressen som genom författningarna skyddas samt det sätt, varpå regleringen lagtekniskt genomförts. Har exempelvis innehav av ur samhällssynpunkt farliga föremål eller bedrivande av farlig verksamhet generellt och helt förbjudits eller gjorts beroende av tillstånd och upprätthållandet av dylika regleringar sanktionerats, föreligger helt naturligt ej något behov av att närmare specificera förutsättningarna för politiingripandet. Så är förhållandet bl. a. då samhällsfarligheten är materialiserad eller latent inneboende i själva de objekt eller företeelser, som beröras av författningsregleringen, såsom tillverkning, innehav och försäljning etc. av föremål, vilka på grund av sin egenart anses allmänfarliga, t. ex. skjutvapen, brandfarliga och explosiva varor, gifter och andra hälsofarliga objekt o. d., eller då politiskyddet riktar sig mot smittsamma sjukdomar, brand, naturkatastrofer etc.

Av det nu sagda torde framgå, att det för politiorganens ingreppsrätt centrala spörsmålet angående farebegreppets materiella innebörd och räckvidd till väsentlig del lämnats öppet i den positiva rätten och att detta gäller icke endast den reglerade utan också och framför allt den oreglerade politiverksamheten.[22] Nämnda förhållande måste givetvis — frånsett de ovan antydda regleringarna, då en närmare bestämning av farebegreppet är obehövlig eller mindre angelägen — betecknas som otillfredsställande ur såväl allmänna rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkter. För de tillämpande myndigheterna och deras exekutiv- och hjälporgan

rättsregler utbildats till verkliga rättigheter för den enskilde eller det allmänna; härom se t. ex. Agge s. 54 f., 127 ff. Ang. den närmare innebörden av abstrakt fara och faredelikt se Agge s. 144 och Thornstedt s. 28.

[21] Jfr nedan kap. VII.

[22] Jfr ovan s. 62.

medför givetvis avsaknaden av klara och vägledande normer för bedömandet av frågan, när sådan fara föreligger att ingripande i den enskildes rätt och frihet är lagligen berättigat, påtagliga och betydande svårigheter. Detta gäller ej minst polismännen, som i sin dagliga gärning ofta ställas inför situationer, som kräva ett snabbt avgörande.

Svårigheterna för de rättstillämpande myndigheterna och domstolarna att bedöma förevarande spörsmål äro desto större som ledning för ställningstagandet i många praktiskt betydelsefulla författningar mera sällan erhålles av uttalanden i förarbeten eller motiven. Även rättspraxis ger föga vägledning. Frågor av principiell betydelse för klargörande av det politirättsliga farebegreppets innebörd synas nämligen att döma av judikaturen på området endast i begränsad utsträckning ha varit föremål för de högsta rättsinstansernas prövning. Ej heller i den förvaltningsrättsliga doktrinen har ifrågavarande spörsmål ägnats någon större uppmärksamhet.[23]

Med hänsyn till den grundläggande betydelse som farebegreppet har för den politirättsliga maktutövningen är det angeläget att åtminstone begreppets principiella innebörd klargöres så långt nu detta låter sig göra. Detta är särskilt viktigt i fråga om de allmänna politiorganens ingreppsrätt beträffande de områden, som tillhöra deras oreglerade kompetens.[24] Innebörden och räckvidden av de allmänna befogenheter som härvid tillkomma de regionala och lokala polisorganen äro nämligen, såsom tidigare anmärkts, i lagstiftningen mycket ofullständigt reglerade. Att just nämnda organs maktutövning är så bristfälligt normerad torde främst betingas därav, att det ställer sig svårt att i allmänna nor-

[23] Av de nordiska rättsvetenskapsmännen synes ämnet ha behandlats endast av Willgren i Förvaltningsrättens allmänna grunder, som dock icke givit sig in på någon mera inträngande undersökning (s. 259 ff.). Reuterskiöld har i sina politirättsliga framställningar endast flyktigt berört förevarande ämne; se Politirätt s. 11 f. I den kontinentala och framför allt den tyska och schweiziska doktrinen har däremot det politirättsliga farebegreppet behandlats ingående, särskilt av Scholz i Verwaltungsarchiv, Berlin 1919, s. 1 ff., Drews-Wacke passim Jellinek, Gesetz s. 284 ff; jfr även Fleiner i Festschrift für Heinrich Sanger (Zürich 1935) s. 496 ff. och där citerad litteratur.

[24] Jfr ovan kap. IV.

mer precisera de närmare förutsättningarna för deras ingreppsrätt. En av de största stötestenarna utgör otvivelaktigt det tidigare framhållna förhållandet, att det är ogörligt att slutgiltigt fastställa och precisera de faktiska intressen, som utgöra polisorganens oreglerade skyddsobjekt. Dessa äro nämligen i stor utsträckning underkastade de förändringar som följa av samhällslivets ständiga utveckling och den medborgerliga allmänna uppfattningen som växlar i fråga om tid, ort etc.[25] Vidare måste beaktas, att även farekällorna äro varierande. Huvudparten av de politirättsliga farligheterna härrör visserligen från människor och deras egendom, men även vissa slag av växter och djur, de ofrånkomliga naturkrafterna, förorening av vatten och luft, utstrålning av radioaktivitet m. m. kunna framkalla faror, som det ankommer på politin att avvärja och undanröja. Nu nämnda faktorer medföra helt naturligt att ingripandet och dess former måste avpassas efter det i varje enskilt fall föreliggande aktuella behovet (behovsprincipen), och härvid måste alltid en avvägning göras mellan betydelsen av det hotade intresse, som genom ingripandet skall skyddas, och det intrång i den enskildes rätt och handlingsfrihet, som ingripandet innebär (proportionalitetsprincipen).[26]

Farans beskaffenhet

Av det nu sagda torde framgå att det icke är möjligt att genom en positiv definition eller några allmängiltiga satser söka fastställa beskaffenheten av den fara, som i de enskilda fallen berättigar de allmänna polisorganen att ingripa mot föreliggande eller hotande angrepp mot den allmänna ordningen och säkerheten. Samma svårigheter möta även inom specialpolitins rättsområde på grund av arten av de olika intressen och förhållanden som där regleras. Spörsmålet måste — liksom andra obestämda rättsbegrepp — huvudsakligen lösas efter en rättslig, objektiv bedömning och värdering in casu. Till ledning för detta bedömande skola — trots de svårigheter som äro förenade därmed — i det följande vissa allmänna principiella synpunkter framläggas. Dessa grunda

[25] Jfr ovan s. 108 ff.
[26] Se kap. VIII.

sig främst på den principiella uppbyggnaden av fare- och skadebegreppen i den straffrättsliga och civilrättsliga lagstiftningen och dogmatiken. Berörda grundsatser ha i stor utsträckning påverkat utformningen av olika författningsregleringar inom såväl allmänsom specialpolitin.

I detta sammanhang må påpekas, att det straffrättsliga farebegreppet tjänar en helt annan uppgift än det politirättsliga.[1] Det senare utgör en primär, generell förutsättning för politiorganens maktverksamhet. Det straffrättsliga farebegreppet har icke någon motsvarande självständig funktion att fylla utan ingår som ett rekvisit i beskrivningen av de förbjudna gärningarna eller användes såsom delikt med presumerad fara för vissa typer av handlingar, som erfarenhetsmässigt bruka förorsaka vissa skadeverkningar eller andra menliga resultat,[2] och detta gäller såväl den allmänna straffrätten som specialstraffrätten.

Såsom tidigare påpekats utgöra alla brott oavsett deras svårhetsgrad ett hot mot den samhälleliga ordningen och säkerheten i detta begrepps i förevarande arbete använda vidsträckta betydelse, och att avvärja detta hot är såväl de allmänna som de speciella politiorganens väsentligaste uppgift. Då den oreglerade polisverksamheten huvudsakligen går ut på att förebygga straffsanktionerade handlingar, följer härav att även det straffrättsliga farebegreppet indirekt spelar en stor roll vid bedömandet av spörsmålet angående det politirättsliga farebegreppets innebörd.[3]

Det politirättsliga farebegreppet inrymmer ett komplex av olika svårbedömbara frågor, av vilka här endast några kunna behandlas. Huvudföremålet för den följande undersökningen är, såsom

[1] Om det straffrättsliga farebegreppet i allmänhet se t. ex. Agge s. 128—146 och där åberopad litteratur.

[2] Jfr ovan s. 160 f.

[3] Om betydelsen av straffrättens straffbestämmelser såsom indirekta sanktionsmedel för genomförandet av de politirättsliga regleringarna se särskilt Thornstedt s. 48 ff. och där citerade arbeten samt Herlitz, Föreläsningar III s. 551 och Sundberg s. 674 f. Enligt Thornstedt anses de avskräckande samt moralbildande och moralförstärkande effekterna av straffen för de specialstraffrättsliga brotten, vilka väsentligen domineras av generalpreventiva motiv, vara tämligen ringa i jämförelse med straffen för de i SL upptagna brottstyperna (s. 50 f.); jfr även Thornstedt, FT 1952 s. 284 ff. samt Ekelöf a.a. s. 46 ff.

redan antytts, främst att söka fastställa några allmängiltiga, grundläggande synpunkter, som kunna vara ägnade att belysa spörsmålet angående beskaffenheten av den fara som principiellt måste anses föreligga för att de allmänna polisorganens ingripanden kunna anses berättigade. Vidare gäller den begränsningen, att det i första hand är polisorganens oreglerade polisverksamhet som här kommer i blickpunkten, dvs. den ingreppsrätt som tillkommer länsstyrelsen och lokalpolisen uteslutande i kraft av generalklausulen enligt LI och PI. Härav följer att framställningen icke omfattar polisens repressiva verksamhet för utredande av begångna straffsanktionerade handlingar. För polisens ingreppsbefogenheter vid fullgörandet av denna straffprocessuella funktion gälla särskilda bestämmelser.[4] Det farebegrepp som i det följande skall undersökas gäller således främst polisens verksamhet för förebyggande av straffbelagda handlingar samt för ingripande mot angrepp mot oskrivna ordningsnormer, som huvudsakligen bestämmas av härskande etiska och sociala uppfattningar och vilkas upprätthållande är nödvändigt för den mänskliga samlevnaden och trivseln. Vidare gäller framställningen endast sådana faror, som orsakas av människor och där det finnes ett för den hotande skadan resp. störningen ansvarigt rättssubjekt.[5] Av denna begränsning

[4] Se ovan s. 67.

[5] Spörsmålet om rätt adressat för politirättsliga förvaltningsakter faller utom planen för detta arbete. Som allmän sats torde i överensstämmelse med de straffrättsliga och civilrättsliga ansvarighetsreglerna gälla, att som adressat för förpliktande förvaltningsakter endast kan ifrågakomma det rättssubjekt, som förorsakat eller eljest är ansvarigt för faran eller störningen. Denna grundsats har uttryckligen fastslagits i vissa politiförfattningar, t. ex. i 27 § naturskyddslagen, där föreläggandet skall riktas mot den som vållat eller eljest är ansvarig för nedskräpningen eller osnyggheten. I den positiva rätten bestämmes emellertid ofta frågan mot vem den individuella förvaltningsakten skall riktas av effektivitetssynpunkten, vilket innebär att det preventiva eller repressiva ingripandet kan riktas mot den som i det särskilda fallet har de bästa faktiska och rättsliga förutsättningarna att åstadkomma det önskade resultatet. Så t. ex. i HSt (73 §) och BrL (14 §), där föreläggande angående påbud eller förbud kan riktas mot ägaren eller innehavaren eller mot bådadera; se KPr:a 1958:B 46 s. 315 och 1962:12 s. 147. Ang. praxis se t. ex. RÅ 1959: 25, RÅ 1961 I 135 och 1963 I 80. Understundom, såsom t. ex. i 70 § BySt beträffande förelägganden i anledning av otillåtet byggande, har lagstiftaren låtit ägaren ensam vara föreläggandets adressat. — Förevarande ämne har såvitt angår politirätten i

följer att undersökningen ej omfattar faror som härröra från naturkrafter eller andra likartade nödsituationer. Förutsättningarna för polisens befogenheter att ingripa i dylika farelägen bestämmas huvudsakligen av allmänna rättsgrundsatser i den mån annat ej följer av den positiva rätten.[6]

Innan vi inlåta oss på det sålunda begränsade undersökningsföremålet torde — i anslutning till vad härutinnan i tidigare sammanhang anförts — böra påpekas, att de faror som hota allmänna ordningen och säkerheten kunna framträda såväl i en redan inträdd störning som i en förestående risk härför. Det politirättsliga farebegreppet omfattar båda ingreppsformerna. I förra fallet är det politins uppgift att undanröja störningen och dess skadeverkningar (repressiv politiverksamhet). I senare fallet har politin att avvärja det förestående hotet, att hindra farans förverkligande (preventiv politiverksamhet).[7] Att även den förändring i det tidigare läget, som en faktiskt redan inträdd störning framkallar, omfattas av det politirättsliga farebegreppet kan måhända vid första påseende förefalla egendomligt men måste vid ett närmare begrundande framstå som både logiskt och naturligt. Ett exempel torde vara tillfyllest för att belysa detta. En bilkollision mellan två bilar på en livligt trafikerad, trång gata, varvid båda bilarna blivit obrukbara, kan lamslå hela trafiken på gatan, och detta potentiella hot för den allmänna ordningen och säkerheten kvarstår självfallet tills bilarna blivit bortforslade från olycksplatsen och ordningen återställts.[8]

Att båda de nu nämnda fareformerna ingå i polisens verksamhet för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande framgår klart av de grundläggande bestämmelserna i 1 § PI. Här

svensk litteratur behandlats av bl. a. Herlitz, Föreläsningar III s. 283 ff., 463 ff., Staedler, FT 1945 s. 136 ff., Rahm, FT 1947 s. 57 ff. och av Romson, SST 1961 s. 314. I tysk doktrin har ämnet ingående behandlats särskilt av Jellinek, Gesetz bl. a. s. 304 ff. Se vidare nedan s. 186 f.

[6] Se t. ex. AtomskL och KPr 1960:139 särskilt s. 21 ff., 67 ff. Härom även nedan s. 256 ff.

[7] Om dessa verksamhetsformer se även ovan s. 55 ff.

[8] Att det politirättsliga farebegreppet har denna betydelse framgår klart av olika regleringar. Så t. ex. av den 13 § 2 st. PI fastslagna principen, att den omhändertagne må hållas i förvar endast så länge fara föreligger för att han kommer att fortsätta att störa ordningen. Jfr även nedan s. 281 ff.

föreskrives nämligen att polisen vid fullgörande av sagda funktion skall »söka förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten eljest störes samt att uppdaga och utreda begångna brott samt vidtaga erforderliga åtgärder då ordningen och säkerheten eljest blivit kränkt».[9] De nu återgivna bestämmelserna samt stadgandena i 12 och 13 §§ PI ge vidare vid handen att det polisiära farebegreppet brukas i betydelsen av en fara som hotar men att därunder icke hänföres en redan förverkligad fara. För sistnämnda faresituationer, som den repressiva polisverksamheten har att undanröja, användas i berörda författningsställen beteckningarna störning och kränkning.

Beträffande innebörden av det politirättsliga farebegreppet bör här anmärkas, att i främmande doktrin skiljes mellan konkret och abstrakt fara.[10] Med konkret fara förstås en i särskilt fall redan föreliggande fara samt en omedelbart förestående fara, som erfarenhetsmässigt mer eller mindre ofta utvecklar sig till en dylik konkret fara. Den abstrakta faran är däremot icke begränsad till dylika individuella, aktuella fall utan omfattar sådana typer av handlingar och tillstånd, som normalt enligt livets allmänna regler pläga innebära fara. Även i fråga om den abstrakta faran måste således en viss sannolikhet föreligga för farans förverkligande. Helt utesluten får dock faran ej vara; saknas fara, finns ingen politi.[11] Den principiella skillnaden mellan de båda fareformerna är sålunda, att den abstrakta faran icke behöver vara förestående.

Förhandenvaro av konkret fara är en förutsättning för ingripande i individuella fall, och utmärkande för den generella förordningsmakten är, såsom tidigare anmärkts, att den riktar sig mot handlingar, som innebära ett abstrakt, ofta presumerat hot mot de intressen som det allmänna ordnings- och säkerhetsbegreppet omfattar.[12]

Att den individuella ingreppsrätten uteslutande riktar sig mot

[9] Såsom tidigare (s. 65) anmärkts avses polisens nuvarande allmänna huvuduppgifter skola bibehållas även efter polisväsendets förstatligande.
[10] Om den tyska och schweiziska doktrinen se t. ex. Scholz a.a. s. 48 f., Drews-Wacke s. 290 f., samt W. Schmid, Der Notstand im Polizeirecht (Zürich 1940) s. 38 f.
[11] Jfr ovan s. 88.
[12] Jfr ovan s. 160 ff.

en konkret fara följer av ingripandets natur. I dylika fall är det ju en bestämd faresituation som förbudet eller påbudet avser. Och vad som främst skiljer det individuella ingripandet från den generella normgivningsmakten är just, att polismyndigheten i det förra fallet måste anpassa ingreppets innehåll efter omständigheterna i den föreliggande situationen. Vad nu sagts gäller även individuella ingripanden, som rikta sig mot aktuella faror, som innebära förverkligande av abstrakta, potentiella farligheter som ligga till grund för olika lagstiftningsakter eller generella politiföreskrifter, utfärdade av statliga eller kommunala myndigheter med stöd av särskilda författningsbemyndiganden.[13] Att den generella politirättsliga normgivningsbefogenheten bygger på en abstrakt och icke en konkret fara följer redan av syftet med nämnda befogenhet, som ju avser att bereda möjlighet för myndigheterna att på ett så tidigt stadium som möjligt ingripa mot farligheter, som normalt pläga innebära hot mot allmänna ordningen och säkerheten. Om oberoende av den generella regleringen en konkret fara redan förelåg eller förestod, skulle normgivningsmakten icke ha någon funktion att fylla.[14]

I den följande framställningen är det huvudsakligen den konkreta faran som skall uppmärksammas. Ingripande mot dylika farligheter ankommer enligt 1 § PI i första hand på lokalpolisen, och det är således främst farebegreppets principiella innebörd i fråga om polisens allmänna befogenheter enligt PI som skall belysas. De allmänna synpunkter som i det följande framläggas äga dock giltighet även beträffande länsstyrelsens individuella ingreppsrätt.[15]

När det gäller att taga ståndpunkt till spörsmålet hur en fara bör vara beskaffad för att ingripande från polisen lagligen skall

[13] Som exempel på dylika bemyndiganden kunna nämnas bestämmelserna i 7 och 8 §§ AOSt, 65 och 70 §§ HSt, 102 § LivsmSt, 1 § BrSt, 61 § VägtrF, 5 § SjötrF och 8:1 LuftfartsL, 5 § AtomskL, vidare naturvårdslagen, forn- och byggnadsminneslagarna, gruv-, stenkols- och uranlagarna; jfr nedan kap. VII och IX.

[14] Ang. rättspraxis se t. ex. RÅ 1958 I 23, där den omständigheten att vissa popplar under blomningen och tiden därefter *kunde* förorsaka obehag för närboende ej ansågs berättiga hälsovårdsnämnd att ingripa.

[15] Jfr ovan s. 125 f.

vara berättigat, måste ur rättssäkerhets- och andra synpunkter ganska stränga fordringar uppställas. Som primära och generella krav böra härvid gälla dels att faran skall vara av en viss styrka, betydenhet, dels att en viss sannolikhet föreligger att faran kommer att förverkligas, om motåtgärder ej vidtagas. Beträffande det förstnämnda kravet bör i princip och i allmänhet fordras, att faran innebär risk för *skada* av de intressen, som inneslutas av generalklausulens ordnings- och säkerhetsbegrepp.[16] Termen skada användes här i dess gängse språkliga betydelse. I enlighet härmed och i analogi med den civilrättsliga skadeläran bör det politirättsliga skadebegreppet i allmänhet anses innebära en mera allvarlig försämring av det normala ordnings- och säkerhetstillstånd, som enligt gällande rätts- och samhällsordning och den medborgerliga uppfattningen förutsättes skola vara rådande. Hur svårartad skadan skall vara för att berättiga polismyndigheterna att ingripa kan enligt sakens natur icke fastställas genom några allmänna normer utan denna fråga måste merendels överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Helt allmänt torde dock fordras, att skadan objektivt medför en sådan menlig inverkan på nämnda normaltillstånd, att motåtgärder för skadans avvärjande framstå som nödvändiga utifrån en omdömesgill genomsnittsmedborgares bedömning.[17]

Till sin art kan skadan allt efter beskaffenheten av de hotade skyddsintressena vara rättslig, ekonomisk eller personlig.[18] Den kan, såsom framgår av redogörelsen i kap. V, även vara av immateriell art; så är exempelvis förhållandet då skadefaran riktar sig mot allmänhetens etiska, moraliska, religiösa känslor etc.

Genom kravet på skada uteslutas från farebegreppet sådana angrepp, som blott innebära tillfälliga besvärligheter, obehag och andra mera bagatellartade olägenheter för den enskilde. Dylika

[16] Som ett belysande exempel bland specialpolitins författningsstoff, där skadefaran positivrättsligt äger en grundläggande betydelse, kan nämnas allmänna brandlagstiftningen. Enligt 1 § BrL innebär kommunernas förpliktelse att sörja för ett betryggande brandförsvar att bereda trygghet mot »skada av brand». Om innebörden av detta minimikrav se KPr 1962:12 s. 36 f.

[17] Jfr ovan s. 109 f.

[18] Se ovan s. kap. IV.

obehag och påfrestningar höra till det dagliga livet och få räknas till sådana biprodukter av den tekniska, materiella och även kulturella utvecklingen, som nutidsmänniskan normalt måste tåla.[19] Ingripanden i medborgarnas rättssfär i syfte att förebygga eller undanröja dylika obetydliga obehag och besvärligheter torde därför icke kunna stödjas på generalklausulen utan måste kunna grundas på ett uttryckligt författningsbemyndigande.[20] Ingripanden i sådana bagatellartade fall skulle för övrigt medföra väsentligt mera svårartade och oväl komna störningar och irritationer i den sociala samlevnaden än vad skyddet mot dylika obehagliga olägenheter skulle skapa för det övervägande antalet människor.

Det bör i detta sammanhang understrykas, att det över huvud icke är politiförvaltningens syfte att söka åvägabringa ett absolut och totalt effektivt skydd mot alla faror inom varje särskild gren av politiförvaltningens vidsträckta och olikartade områden.[21] Detta skulle medföra så vittgående inskränkningar i människornas normala liv och livsföring och den mänskliga verksamheten över lag, att stora och väsentliga delar av samhällslivet och dess utveckling skulle helt lamslås och omöjliggöras. Sålunda kan det exempelvis ej ifrågakomma att generellt förbjuda användning av eld endast av den anledningen att ett ovarsamt handskande med eld kan förorsaka eldsvåda eller att förbjuda all trafik med motorfordon uteslutande med hänsyn till den risk denna medför för andra trafikantgrupper. För de politirättsliga ingreppsbefogenheterna gäller, liksom beträffande andra delar av den offentliga rätten, att det alltid måste föreligga en rimlig proportionalitet mellan värdet och betydelsen av det intresse som hotas och det intresse

[19] Redan i den romerska rätten uppställdes för befogenheten att ingripa i den enskildes rätt och frihet satsen: minima non curat praetor; se t. ex. Ed. Heilfron, Römische Rechtsgeschichte und System des römischen Privatrechts (Berlin 1905) s. 388.

[20] Jämförelsevis må anmärkas, att även ingreppsrätten enligt HSt förutsätter, att de faktorer, som kunna orsaka sådan otillåten inverkan som begreppet sanitär olägenhet inrymmer, äro av en viss betydenhet, intensitet. En viss tolerans måste alla ådagalägga jämväl när det gäller hygieniska förhållanden, och var denna toleransgräns skall dragas är en medicinsk fråga, som får bestämmas in casu. Se KPr 1958: B 46 s. 132 ff. och SOU 1953: 31 s. 72 ff. Ang. rättspraxis se nedan s. 172 not 26.

[21] Jfr ovan s. kap. II.

som skadas eller kränkes genom ingripandet. Som allmängiltig sats kan härvid uppställas, att polisingripande i princip endast är tillåtet, om det intresse som skall skyddas har större värde och betydelse än den skada ingripandet medför (proportionalitetsprincipen).[22]

Även vissa andra i tidigare sammanhang framlagda synpunkter, som innebära principiella begränsningar rörande de politirättsliga ingreppsbefogenheterna, måste tagas i betraktande vid bestämmandet av den nedre gränsen för de allmänna polisorganens ingreppsrätt.[23] Särskilt bör erinras om att det ordnings- och trygghetstillstånd, som polisorganen ha att upprätthålla, är att betrakta såsom den normala minimistandard, vilken samhället uppställer till skydd för sig självt och medborgarna och att denna standard sammanfaller med en omdömesgill genomsnittsmänniskas uppfattning, fordringar, känslo- och reaktionssätt.[24] Det politirättsliga farebegreppet får därför bedömas med denna måttstock, och fordringar som gå utöver detta normaltillstånd falla i princip utanför polisorganens kompetens. Häri ligger att polisen med stöd av sina allmänna uppgifter och befogenheter enligt PI ej äger ingripa mot butiksinnehavare för att förmå honom att från skyltfönstret avlägsna bildtidningar, tavlor o. d., som förnärma allenast enstaka människors etiska eller estetiska uppfattning eller känsla men ej såra den allmänna sedlighets- eller anständighetskänslan. Faran hotar i det anförda exemplet icke ett offentligt intresse.[25] Lika litet kunna hälsovårdsmyndighets befogenheter enligt HSt tagas i anspråk för att t. ex. skydda abnormt känsliga personers nerver.[26]

[22] Härom närmare nedan kap. VIII.

[23] Se ovan kap. IV och V.

[24] Jfr ovan s. 110. — Även vissa faktorer rörande det straffrättsliga farebegreppet skola enligt den straffrättsliga doktrinen bedömas efter enahanda måttstock; se t. ex. Agge s. 158 ff. angående det objektiva farerekvisitet.

[25] Vad ovan sagts gäller även länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt 7 § LI och polismyndigheternas befogenheter enligt 8 § AOSt.

[26] Som tidigare anmärkts (s. 114) skall även frågan hur intensiv en menlig inverkan ur allmän hygienisk synpunkt bör vara för att det för ingreppsrätten enligt HSt uppställda rekvisitet sanitär olägenhet skall anses vara

Av det ovan sagda torde följa, att polisen med stöd enbart av sina allmänna instruktionella uppgifter och befogenheter för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande icke kan anses berättigad att med tvångsmedel ingripa mot sådana obetydliga, tillfälliga obehag och besvärligheter, som normalt höra samman med gatulivet, det kommersiella livet, kommunikationsväsendet etc., t. ex. buller, gnissel, rök, damm, irriterande reklam, propaganda, trängsel o. d., ordväxlingar, diskussioner etc. på gator eller andra för allmänheten upplåtna eller tillgängliga platser.[27] Verkningar av detta slag innefatta icke skada i det politirättsliga farebegreppets mening och kunna därför ej heller utgöra en störning eller kränkning av den allmänna ordningen och säkerheten. Den omständigheten att polisen på grund av sina allmänna hjälpande uppgifter genom lämpliga åtgärder medverkar till att så långt det är möjligt inom ramen för sina allmänna åligganden neutralisera dylika irritationer och påfrestningar för allmänheten och bidrager till att trafiken och allmänna rörelsen kan fortgå så friktions- och störningsfritt som möjligt påverkar icke den principiella innebörden av det rättsliga farebegreppet. Orsaka förehavanden på allmän plats folksamling eller andra hinder för eller störningar av trafiken eller eljest av den allmänna ordningen och säkerheten eller risk härför, äger däremot polisen i kraft av generalfullmakten ingripa för störningens eller hotets undanröjande resp. avvärjande. Likaså är polisman befogad att ingripa med tillsägelser, föreställningar eller andra lämpliga åtgärder mot kringföringshandlare, gatufotografer, reklamutdelare etc., som uppträda alltför närgånget och påträngande mot trafikanter på allmän plats, även om deras uppträdande ej kan bestraffas som förargelseväckande eller jämlikt annat straffbud.

Betydligt svårare är det däremot att avgöra, huruvida handlingseffekter, som för allmänheten medföra mera allvarliga påfrest-

uppfyllt bedömas från en omdömesgill genomsnittsmänniskas reaktioner. Innebörden av denna och andra för dessa ingreppsbefogenheter avgörande faktorer har varit föremål för bedömning av HD i det förut anmärkta rättsfallet NJA 1960 s. 670; se ovan s. 123 not 14. Jfr även RÅ 1958 I 132, där hundskall ej ansågs onormalt.

[27] Jfr ovan s. 99 ff.

ningar och olägenheter, utgöra sådan fara, att den berättigar polisen att ingripa med stöd av generalklausulen.[28] Gränsen mellan dylika olägenheter och skada är nämligen ofta flytande. Att söka ange några logiskt och objektivt hållbara distingerande kriterier torde vara ogörligt. Hithörande gränsspörsmål måste därför i allmänhet avgöras in casu. Såsom allmän ledsats torde dock kunna hävdas, att generalklausulens oreglerade kompetens principiellt endast omfattar olägenheter eller missförhållanden, som äro av så allvarlig art, att de i svårighetsgrad äro jämförliga med skada.[29] Denna uppfattning synes ha täckning i den positiva rätten. Enligt de allmänna kompetensbestämmelserna rörande polisens verksamhet i 1 § PI har, såsom tidigare omnämnts, polisen att ingripa då ordningen och säkerheten »störts» eller »eljest blivit kränkt».[30] Den gängse språkliga betydelsen av dessa uttryck torde sammanfalla med den ovan framförda. I de högsta rättsinstansernas avgöranden synes enligt judikaturen ifrågavarande spörsmål icke ha ställts på sin spets. Däremot har JK haft att taga ställning till frågan i ett av honom den 26 april 1963 avgjort ärende angående lagligheten av polisens i Stockholm förfarande att bortforsla felparkerade motorfordon.[31] Till grund för polisens åtgärder

[28] Det bör framhållas, att generalklausulen icke endast inrymmer befogenhet utan också plikt för polisen att ingripa; jfr Herlitz, Föreläsningar III särskilt s. 390—412.

[29] Att polisen i kraft av generalklausulen äger inskränka den enskildes rätt och frihet endast då angreppen mot allmän ordning och säkerhet äro av sådan betydenhet, att de innebära skada i ovan i texten angiven mening, är den förhärskande uppfattningen i den kontinentala politirätten; se t. ex. Scholz a.a. 20 ff., Drews-Wacke s. 57 ff., Mayer s. 225, Fleiner s. 402, Jellinek s. 437 f. och i Gesetz s. 284 ff. Samma åsikt företräder Willgren a.a. s. 259 f. I dansk, norsk eller svensk doktrin synes förevarande spörsmål ej ha behandlats.

[30] I 12 och 13 §§ PI, som innehåller grundläggande allmänna regler om polisens frihetsberövande befogenheter, användes också uttrycket »störa» såsom begränsande rekvisit; jfr nedan s. 281 ff.

[31] Jfr även JO 1934 s. 20 ff. samt 1960 s. 127 ff. Av JO:s ställningstagande i sistnämnda ärende, där rättsfrågan gällde ingripande mot ett campande zigenarsällskap, mot vars uppträdande anmärkningar i olika hänseenden framförts från närboende och andra, synes framgå, att endast sådana former av ordningsstörande som äro att beteckna som svårartade kunna berättiga polisen att ingripa med tvångsmedel enligt de allmänna befogenheterna i PI. — Den av polismyndigheten i orten med stöd av PI beslutade

hade legat en av polismästaren den 27 maj 1955 utfärdad order. Enligt de i ordern angivna riktlinjerna för bortforslingen kunde sådan ifrågakomma bl. a. beträffande fordon, som uppställts så, att det uppenbarligen medförde fara eller påtagligt hinder för trafiken eller för renhållningen eller för utförande av andra arbeten på gator och andra allmänna platser. I särskilda anvisningar till berörda order framhölls, att enbart det förhållandet att ett fordon vore felparkerat eller eljest uppställt i strid mot allmänna eller lokala trafikföreskrifter icke berättigade till beslut om fordonets flyttning. Avgörande härför skulle i varje särskilt fall vara ett bedömande av den fara för olyckshändelse eller det hinder för trafiken eller för renhållnings- eller andra arbeten på platsen, som orsakades av det uppställda fordonet. Flyttningen finge icke beordras annat än då sådan funnes vara angelägen och fara eller hinder som förut sagts icke lämpligen kunde undanröjas genom annan åtgärd. Beträffande flyttningskostnaderna meddelades, att enligt stadsfullmäktiges beslut kostnaderna för fordons transport och förvaring skulle täckas av fordonsägaren, om denne kunde anträffas, men att gatukontoret i första hand skulle svara för sådana kostnader samt att staden påtagit sig den skadeståndsskyldighet, som eventuellt kunde uppkomma i anledning av omhändertagandet och flyttningen.

I yttrande i ärendet påpekade polismästaren, att beslutet angående fordonsflyttningen grundats uteslutande på de befogenheter, som enligt PI tillkomma polisen vid fullgörandet av dess skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och att beslutet finge anses ha ett klart rättsligt underlag i PI.

JK framhöll i sitt beslut i ärendet, att någon i trafikförfattning eller eljest meddelad föreskrift, som direkt syftade till att medge förflyttning och bortforsling av fordon i fall sådana som de förevarande, icke funnes. Sådana situationer kunde dock helt visst föreligga, då polisen med stöd av befogenheterna enligt PI hade rätt att undanskaffa på gator uppställda fordon. Så kunde t. ex. vara fallet om ett fordon uppställts så, att det utgjorde en påtaglig

tvångsförflyttningen av sällskapet från lägerplatsen fann JO icke vara lagligen grundad, vilken uppfattning även godkändes av hovrätten (s. 146, 152).

fara för trafiksäkerheten, likaså i den situationen, att på en livligt trafikerad gata ett så stort snöfall skulle inträffa att det ansågs nödvändigt att för undvikande av svåra trafikbesvärligheter flytta vissa bilar och därefter maskinellt utföra snöröjning. I förevarande fall hade emellertid de felparkerade bilar, som flyttats och bortforslats, icke utgjort någon fara för trafiken eller eljest. De vidtagna åtgärderna syntes i stället uteslutande ha föranletts av att fordonen vore till hinder för gaturenhållningen genom att de stode i vägen för de sopmaskiner som användas vid denna.

Vid en bedömning, huruvida det intresse som sålunda förelegat för att undanskaffa fordonen utgjort tillräcklig grund för de vidtagna åtgärderna, borde enligt JK:s mening främst beaktas dels att fordonen icke torde ha utgjort något absolut hinder för renhållningen på ifrågavarande gator och att någon allvarligare olägenhet för den allmänna ordningen således icke syntes ha förelegat, dels att de vidtagna åtgärderna finge anses ha inneburit ett icke obetydligt ingrepp i ägarnas förfoganderätt till fordonen. Med hänsyn härtill och med beaktande av den restriktivitet, som enligt vad ovan anförts varit att iakttaga, ansåg JK övervägande skäl tala för att polisens befogenheter — sådana dessa angivits i eller framginge av PI — icke utgjort tillräckligt stöd för de vidtagna åtgärderna. För rätt att flytta och bortforsla fordon i fall som de föreliggande borde enligt JK med andra ord krävas, att sådan rätt kunde grundas på uttryckliga bestämmelser i författning. Såsom ovan anförts funnes ännu icke några sådana bestämmelser.

JK:s ställningstagande i ifrågavarande ärende står som synes helt i linje med den ovan hävdade uppfattningen, att endast sådana hinder och olägenheter som innebära allvarligare hot mot allmän ordning och säkerhet i princip omfattas av PI:s farebegrepp. Vidare framgår att åtgärder som avse att möjliggöra eller underlätta renhållning av gata eller annan allmän väg falla utanför polisens kompetensområde. Renhållning av allmän väg åligger som bekant inom stadsområde staden samt i övrigt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och vägförvaltningarna i länen.[32]

En annan slutsats som kan dragas av JK:s ståndpunkt i ovan-

[32] Se 5, 11 och 13 §§ LAV samt 3 § AOSt och lagen 14 dec. 1956 om skyldighet att renhålla gata m. m.

nämnda ärende är att polisens allmänna uppgifter och befogenheter enligt PI icke berättiga polisen att ingripa mot fordon enbart av den anledningen, att fordonet uppställts i strid mot gällande vägtrafikföreskrifter. Denna fråga är reglerad i VägtrF, och regleringen får anses vara exklusiv.[33] Att de befogenheter, som tillkomma polismyndigheten enligt bestämmelserna i 8 § AOSt, icke innefatta flyttning av på gator eller andra allmänna platser uppställda fordon framgå klart av motiven till detta lagrum.[34]

Beträffande spörsmålet angående fordonsägarens skyldighet att bestrida de vid flyttningen uppkomna transportkostnaderna fann JK icke anledning att uttala sig om befogenheten av dylika krav, då från polismyndighetens sida krav på ersättning för kostnaderna icke framställts. Såsom framgår av kap. V berättiga polisorganens instruktionella uppgifter och befogenheter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet icke polismyndigheten att uppställa några civilrättsliga rättsanspråk mot enskilda utan härför fordras i princip uttryckligt författningsstöd, och sådan rättsgrund saknas f. n. i fall av här berört slag.[35]

Slutligen må framhållas, att JK i sitt beslut i ärendet även berört polisens förfaringssätt vid fordonens bortforsling. I vissa fall hade nämligen polisen med våld berett sig tillträde till bilar för att lossa handbroms och frikoppla motor. JK har — i full överensstämmelse med de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna — betecknat förfarandet som oriktigt, enär detsamma icke torde ha varit nödvändigt för att flytta fordonen, och därigenom större våld brukats än nöden krävde.[36]

I detta sammanhang förtjänar omnämnas, att förslag till före-

[33] Jfr kap. IX. avd. B.

[34] KPr 1956:143 s. 112 f. och 1:a LU nr 37:1956 s. 48 f. Om innebörden av ifrågavarande befogenheter se vidare ovan s. 134 ff.

[35] Det torde böra anmärkas att tvångsutförande enligt 31 § AOSt ej är möjligt i detta fall. — Någon allmän skadeståndsskyldighet för stat eller kommun i anledning av befattningshavares felaktiga förfarande föreligger som bekant icke enligt svensk rätt. Förslag till lösning av detta principiellt betydelsefulla spörsmål har framlagts av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar i SOU 1958:43. Om ersättning vid vissa ingripanden i hälsovårdens intresse se KK 18 maj 1956. Jfr också KK:a 30 juni 1961 nr 457 och 458. Jfr SOU 1963:17 s. 187 ff.

[36] Se nedan kap. VIII.

skrifter rörande polisens befogenheter att flytta och omhändertaga fordon som olovligen uppställts på allmän plats framlagts i ett betänkande (stencilerat), som den 18 sept. 1962 framlagts av den inom kommunikationsdepartementet tillsatta s. k. parkeringskommittén. Enligt detta förslag skall bortflyttning och omhändertagande av fordon kunna äga rum, om fordonet uppställts i strid mot VägtrF:s bestämmelser eller mot lokal trafikföreskrift. Att straffbar förseelse föreligger krävs icke. Av motiven framgår att den föreslagna generella regeln avses skola tillgodose även önskemål om bortforsling och omhändertagande för andra ändamål än hänsyn till trafikens säkerhet och en god trafikavveckling, t. ex. för att möjliggöra och underlätta renhållning eller vägarbete, undanskaffa övergivna fordon eller för att eljest i den allmänna ordningens intresse få bort felaktigt parkerade fordon. Vidare förutsättes att ingripande företrädesvis sker när fordon uppställts i strid mot stoppförbud, när den felaktiga uppställningen eljest innebär en uppenbar fara eller ett avsevärt hinder, ävensom när det icke obetydligt hindrar renhållning och snöröjning.

De kvalifikationsvillkor i fråga om farans resp. olägenhetens beskaffenhet, som enligt berörda förslag uppställas för ingreppsrätten, stå som synes i god överensstämmelse med de av mig ovan framlagda allmänna synpunkterna. Förslaget har varit föremål för remissbehandling men har ännu icke slutbehandlats inom departementet. Belysande för de svårigheter, vilka såsom framgår av den föregående framställningen möta när det gäller att söka fixera innebörden av det politirättsliga farebegreppet och det krav på riskmomentets styrkegrad som må uppställas för olika politiingripanden, äro de delade meningar, som i remissvaren framförts angående de förutsättningar som böra gälla för bortforslingsrätten. I åtskilliga yttranden har hävdats, att förutsättningarna böra skärpas, varvid även åberopas det avsevärda ingrepp, som åtgärderna innebära i den personliga integriteten. Denna principiella ståndpunkt intager bl. a. polisberedningen, som anser att ingripande av ifrågavarande slag bör medgivas endast vid överträdelser av föreskrifter om parkering eller uppställning och under förutsättning att överträdelsen medfört fara eller hinder i trafiken eller eljest mera betydande olägenhet. Vidare understryker polisbered-

ningen att omhändertagande av fordon som hindrar renhållning och snöröjning icke utgör en polisuppgift och att det är angeläget att polisen i möjligaste mån befrias från sådana specialuppgifter, som sakna samband med skyldighet att upprätta allmän ordning och säkerhet. I ett förstatligat polisväsen ter det sig enligt beredningens mening helt uteslutet att ålägga polisen en uppgift som enbart har till syfte att underlätta den kommunala renhållningen.[37]

De kvalifikationskrav i avseende på farans beskaffenhet, som i det föregående uppställts beträffande ingripande för flyttning av fordon, torde mutatis mutandis i princip även böra gälla i fråga om flyttning av fartyg, som innebär hinder eller fara för sjötrafiken inom hamnområde. Beträffande befogenheten att vidtaga sådan åtgärd må framhållas, att denna enligt tidigare gällande lokala hamnordningar i allmänhet tillkom vederbörande hamnmyndighet. Enligt det av sjöfartsstyrelsen den 16 dec. 1957 fastställda normalförslaget till hamnordning får emellertid tvångsflyttning av fartyg i ovan berörda fall endast vidtagas av polismyndigheten och efter dess bedömande. Ändringen har främst betingats därav, att det kan bli nödvändigt att för flyttningsåtgärdens genomförande använda våld och att åtgärden kan förorsaka fartygsägaren stora kostnader. En sådan befogenhet har av principiella skäl ej ansetts böra tillkomma kommunalt organ, med mindre stöd härför finnes i uttryckligt författningsbemyndigande, och sådan rättsgrund saknas.[38]

Den i det föregående utvecklade uppfattningen att kvalificerade fordringar beträffande faremomentet böra uppställas för ingri-

[37] Denna principiella uppfattning har godtagits i samband med lagstiftningen med anledning av förstatligandet och omorganisationen av polisväsendet; se KPr 1964:101 särskilt s. 102 f., 109 f. och 113. Det må påpekas, att de uppgifter, som den kommunala trafikpersonal, som avses i 2 § lagen om kommunal trafikövervakning, skall fullgöra, omfatta även efterlevnaden av parkeringsföreskrifter som syfta till att underlätta kommunens renhållning och snöröjning; se nämnda prop. s. 113.

[38] Enligt ett av kommerskollegium med stöd av KK 21 april 1950 (nr 153) i dess tidigare lydelse uppgjort normalförslag till hamnordning skulle hamnförvaltningen äga befogenhet att tvångsvis på vederbörandes bekostnad förflytta fartyg. Mot detta förslag framställde JO erinringar i olika hänseenden — se ämbetsberättelsen 1956 s. 135 ff. — och förslaget återkallades av denna anledning sedermera av kollegiet. — Jfr nedan s. 207 f.

pande med stöd av den instruktionella generalfullmakten synes även överensstämma med de principer rörande förevarande spörsmål, som ligga till grund för olika författningsregleringar inom specialpolitins rättsområde och det sätt varpå dessa tillämpas i praktiken. I detta avseende bör särskilt erinras om de förut berörda föreskrifterna i 32, 33 och 36—39 §§ LAV samt det för hälsovårdsmyndigheternas ingreppsrätt enligt HSt grundläggande begreppet sanitär olägenhet. Beträffande tillämpningen av bestämmelserna i LAV må bl. a. hänvisas till rättsfallet RÅ 1962 K 1474. I detta mål, som gällde en ansökan om tillstånd att utan hinder av bestämmelserna i 39 § bibehålla några å sökandens byggnader invid allmän väg uppsatta skyltar med hänvisning till en av sökanden bedriven pensionatsrörelse, upphävde RegR länsstyrelsens avslagsbeslut med motiveringen, att omständigheterna i målet grundade antagande, att skyltarna, som kunde vara till nytta för vägtrafikanterna, icke i avsevärd mån medförde olägenhet ur trafiksäkerhetssynpunkt eller eljest.[39]

För att en ur allmän hygienisk synpunkt menlig inverkan skall kunna betecknas som sanitär olägenhet fordras enligt motivuttalandena, att den är av en viss betydenhet, intensitet.[40] Motsvarande kvalifikationsfordran uppställes såsom förutsättning för ingreppsrätten även enligt andra författningar inom specialpolitins område. Så exempelvis i naturskyddslagen.[41] För länsstyrelsens in-

[39] En ledamot var av avvikande mening och godkände länsstyrelsens beslut; jfr RÅ 1955 K 474 och 1962 K 1473. Samma kvalifikationskrav torde i praxis principiellt även uppställas vid tvångsingripande enligt BySt; se härom särskilt de i Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen (1961) s. 482 f. anmärkta rättsfallen rörande tillämpningen av byggnadsnämndens befogenheter enligt 70 § BySt samt RÅ 1960 K 1999.

[40] Se KPr 1958:B 46 s. 128 ff. samt SOU 1958:31 s. 72 ff. — Ang. rättspraxis må erinras om att begreppet sanitär olägenhet intog en nyckelställning även i 1919 års HSt. Om tillämpningen av nämnda begrepp i denna stadga må hänvisas till rättsfallsöversikten hos Florén a.a. s. 33 ff. Därjämte må nämnas RÅ 1957 I s. 170 och 1961 I 221, där för ingripandet krävts att den sanitära olägenheten varit »svår», samt det tidigare omnämnda rättsfallet i NJA 1960 s. 670 ang. pianospelning i bostadslägenhet. Jfr också RÅ 1961 I 178, där obehag, som åsamkats närboende till följd av en bigård, icke ansetts innefatta sanitär olägenhet. Se även RÅ 1963 I 96.

[41] Se även s. 157 f.

greppsbefogenhet enligt 27 § föreskrives sålunda, att nedskräpningen resp. osnyggandet förorsakat »obehag av betydenhet» eller »uppenbar fara för skada till person eller egendom».[42]

Risken för farans förverkligande

Såsom tidigare anmärkts förutsättes för ingripande med stöd av befogenheterna i PI att faran, skaderisken, är av en viss betydenhet och styrka. Att fastställa några allmängiltiga normer för hur stor denna risk skall vara för att ingripande skall vara berättigat låter sig ej göra. Även detta spörsmål är nämligen — såsom torde framgå av den föregående framställningen — beroende av många olika faktorer och avvägningar och måste därför, liksom skadan och olägenheten, avgöras in casu. Till stöd för bedömningen torde dock vissa allmänna synpunkter kunna framläggas. Sålunda måste det ur rättssäkerhetssynpunkt stå klart, att ingripande med stöd av PI i den enskildes rätt icke kan anses tillåtet endast därför att det är möjligt att den föreliggande eller förestående faran kan komma att förverkligas.[43] För att ingripande lagligen skall vara berättigat måste fordras att åtminstone en viss grad av *sannolikhet* föreligger för att den allmänna ordningen och säkerheten kommer att störas, om störningsrisken ej avlägsnas. Ju ringare och mindre påtaglig sannolikhetsgraden är, desto mindre är skyddsbehovet. Är skadefaran osannolik eller helt utesluten, saknas faremomentet och därmed också den primära förutsättningen för politiingripande.[44]

[42] Om den nya naturvårdslagen se ovan s. 157 not 10 och straffsanktionen i 37 § 2 st. samt KPr 1964:148 s. 97—101, 149, 155. Vidare må erinras om rekvisitet »skada eller avsevärd olägenhet» i 1 § lagen 30 juni 1943 om tillsyn över hund.

[43] Sålunda kan exempelvis inställandet av en biografföreställning ej grundas enbart på den omständigheten att en teoretisk möjlighet finnes att filmförevisningen kan föranleda panikartade demonstrationer bland publiken. Lika litet kan det förhållandet, att en biobesökare håller en otänd cigarrett i handen, innefatta ett åsidosättande av ett förbud mot tobaksrökning under föreställningen och motivera ett ingripande.

[44] Som ett belysande exempel från den administrativa lagstiftningen kan nämnas, att införande i AOSt av förbud mot barns användande av fyrver-

Spörsmålet, vilken grad av sannolikhet för störningens inträffande som bör föreligga för att ingripande med stöd av generalklausulen skall vara berättigat, måste inom förevarande, liksom inom andra rättsområden bedömas in concreto, varvid alla på frågan inverkande omständigheter måste beaktas. Något objektivt kriterium på större eller mindre grad av sannolikhet torde över huvud icke kunna uppställas. Riskmomentens styrkegrad är nämligen i hög grad relativ och beroende av olika faktorer och värderingar. En faktor som härvid helt naturligt måste tilläggas särskilt stor betydelse är »livets regler», dvs. hur ofta vissa faktiska förhållanden erfarenhetsmässigt bruka ge upphov till skada eller olägenhet av ifrågavarande slag. Bedömningen måste här — liksom när det gäller att fastställa innebörden av andra rättsliga begrepp av förevarande art — grundas på objektiva skäl. Häri ligger att bedömningen måste ske från en omdömesgill genomsnittsmänniskas erfarenheter.[45] Polismannens egen subjektiva uppfattning om faresituationen kan alltså ej tilläggas avgörande betydelse vid en eventuell rättslig efterprövning av lagligheten av det

keripjäser och andra liknande pyrotekniska artiklar avvisades av departementschefen under åberopande av olycksfallsriskens ringhet. Det genom KF 5 juni 1959 införda generella och ovillkorliga förbudet för den som ej fyllt 21 år att inneha vissa slag av stiletter ansågs däremot motiverat med hänsyn till den stora olycksrisken och även den faktiska olycksfrekvensen som innehav av dylika föremål visat sig innebära; se KPr 1959:158 s. 15. Beträffande barns innehav av luftbössor och andra dylika vapen inom tättbebyggt område framfördes redan år 1948 motionsvägen i riksdagen yrkande om förbud däremot, men det dröjde många år innan faran för missbruk bedömdes vara så omfattande, att generellt förbud däremot ansågs böra utfärdas; se 6 § 2 st. AOSt och KPr 1956:193 s. 99—106 samt förf:s utredning i Stadskollegiets i Sthlm utl 1957:90 s. 41 ff. Av denna reglering framgår också att frågan, huruvida ett visst förehavande är att betrakta som politifarligt, är beroende av var detta äger rum. I tättbebyggt område är självfallet som regel risken för politimässiga skadeverkningar av farliga förehavanden större än i glest befolkade trakter, och risken är naturligtvis störst på städernas gator och andra allmänna platser. Se härom exempelvis utformningen av bestämmelserna i 1, 2, 3, 6, 8, 12 och 13 §§ AOSt, 3 och 4 §§ LAS samt 61 och 64 §§ VägtrF, vars tillämpning begränsats till dylika platser och områden; jfr 5 § AOSt ovan s. 147. Sådana begränsningar gälla även för vissa enligt brottsbalken straffbelagda handlingar.

[45] Jfr ovan s. 172.

av honom företagna ingreppet.[46] Man måste dock härvid hålla i minnet, att — såsom i tidigare sammanhang understrukits — polismannens möjligheter att mera ingående undersöka och begrunda de faktiska förutsättningarna för ingripande äro betydligt mera begränsade än en prövning vid skrivbordet.[47] Till grund för den rättsliga bedömningen skola läggas de faktiska förhållandena sådana de förelågo vid tidpunkten för ingripandet.[48]

Av stor vikt vid bedömandet av sannolikhetskravet är den betydelse det hotade intresset har från den allmänna ordningens och säkerhetens synpunkt. Denna faktor spelar nämligen generellt en avgörande roll när det gäller att bestämma beskaffenheten av den fara, som skall föreligga för att ingripande med stöd av generalklausulen skall vara berättigat. Ju större värde det hotade intresset har, desto större och påtagligare är skyddsbehovet och kravet på behovets tillgodoseende. Detta gäller alla intressen, materiella såväl som immateriella, vilka omfattas av polisorganens skyddsverksamhet. Betydelsen av det hotade intresset inverkar också på frågan om arten av de medel, som polisorganen äga använda för farans avvärjande. Även i detta hänseende gäller nämligen den förut berörda proportionalitetsprincipen. Ingreppets art och styrka måste nämligen alltid avpassas efter det hotade intressets vikt så, att den skada eller det intrång ingripandet medför i den enskildes

[46] Jfr t. ex. JO 1962 s. 78 ff. I detta fall hade en person, som uppträtt förargelseväckande på allmän plats, omhändertagits av polisman med stöd av 12 § PI uteslutande av den anledningen att polismannen befarade att personen ifråga skulle komma att störa ordningen, om han ej omhändertogs. JO fann att polismannens antagande haft visst stöd även om enligt hans mening faran för att den omhändertagne kunde komma att störa ordningen måste anses ha varit ringa. Vid sitt ställningstagande synes JO ha tagit hänsyn till det förhållandet, att händelsen inträffade i ett ur ordningssynpunkt synnerligen besvärligt område. Huruvida störningsrisken i det föreliggande fallet varit så stor, att ett omhändertagande varit berättigat, synes diskutabelt. Se härom vidare nedan kap. IX under A.

[47] Jfr t. ex. JO 1958 s. 182 ff. och 1959 s. 220 f.

[48] Om den rättsliga efterprövningen av politirättsliga beslut i allmänhet se Strömberg i den förut omnämnda festskriften för Sundberg 1959 s. 369 ff. samt av generella kommunala ordningsföreskrifter i Förordningsmakten s. 216 ff.; jfr även SOU 1959:4 s. 43 ff. Ang tysk doktrin må särskilt hänvisas till P. Schoen i Werwaltungsarchiv, Berlin (1919) s. 85—150 samt Scholz a.a. s. 58 ff. ävensom Fleiner i Festgabe für Paul Laband, Tübingen (1925) s. 3 ff.

rätt och handlingsfrihet icke blir större eller mera vittgående än som enligt objektiva grunder är rimligt. Det får icke föreligga disproportion mellan det intresse som skall skyddas genom ingripandet och den skada som kan förorsakas.[49] Går ingreppet utöver denna gräns, föreligger ett orättmätigt maktöverskridande.

Betydelsen av det hotade intresset inverkar på bedömningen av kravet på sannolikhetsgraden även i ett annat avseende. Ju allvarligare den aktuella faran är från ordningens och säkerhetens synpunkt, desto mera trängande framstår behovet att avvärja faran, och detta förhållande gör oss mera benägna att minska på kravet på sannolikhetsgraden. Sålunda medför exempelvis det högre värde som människan och hennes integritet representerar i jämförelse med egendom, att redan en avlägsen eller ringa möjlighet att hon kan komma att skadas kan betraktas som en hotande fara, som motiverar ett ingripande, generellt såväl som individuellt. Såväl allmänna straffrätten som specialstraffrätten innehålla i stor utsträckning regleringar som bygga på värderingar av detta slag. Här skall endast anföras ett exempel från AOSt, nämligen det i 6 § upptagna förbudet mot skjutning, sprängning och fyrverkeri inom stadsplanelagt område.[50] När det gäller handlingar, som innefatta mindre allvarliga angrepp mot den allmänna ordningen och säkerheten, t. ex. störning av nattron, måste däremot kravet på sannolikhetsgraden bli betydligt strängare och bör närma sig en i tiden omedelbart förestående konkret fara.[51]

Att tidsfaktorn har en stor betydelse vid bedömningen av här berörda spörsmål ligger i farebegreppets natur; det är den som bestämmer när skaderisken nått en sådan intensitet, att ingrepp får ske. I den positiva rätten har tidsfaktorn uttryckligen tillagts stor betydelse vid preciseringen av förutsättningarna för politiorganens ingreppsrätt, och detta gäller främst inom specialpolitins

[49] Se t. ex. utformningen av bestämmelserna om polisens befogenhet att bruka skjutvapen och spikmatta i cirkulären 1961:162 resp. 1959:412. Om proportionalitetsprincipen se nedan kap. VIII.

[50] Om rättspraxis se t. ex. RÅ 1948 I 163 och 1950 I 212.

[51] Se härom t. ex. avfattningen av förbuden mot mattpiskning o. d. samt störande buller i 15 § resp. 16 § normalförslaget till lokal ordningsstadga samt RÅ 1948 I 20, 1954 I 249 samt ovan s. 180 och nedan s. 185 not 53 anmärkta rättsfall.

rättsmaterial. Uttryckssätten variera beroende på de kvalitativa begränsningar som lagstiftaren uppställt. Vanligtvis användas sådana uttryck som att faran skall vara »överhängande», »uppenbar» eller »allvarlig».[52] Även i praxis brukas ej sällan dessa eller liknande uttryck.[53]

I PI brukas i motsvarande betydelse andra uttryckssätt. Där förekommer lokutionen »ett omedelbart förestående angrepp» (1 § 1 st.) och »en omedelbar fara» (12 §). De citerade uttryckssätten användas där såsom principiella begränsningar beträffande polisens allmänna maktutövning, nämligen i fråga om skyldigheten att ingripa mot målsägandebrott resp. befogenheten att interimistiskt omhändertaga ordningsstörare. Vad angår den närmare innebörden av det i dessa författningsrum uppställda kravet på farans omedelbarhet så torde detta i enlighet med de i det föregående framlagda allmänna synpunkterna få anses innebära icke endast en skärpning i fråga om farans aktualitet i tiden utan också ett krav på en viss konkretisering av riskmomentet i den riktningen, att en bestämd, påtaglig skada kan med en till visshet gränsande sannolikhet vara att förvänta.

I vilka farelägen kravet på farans (skadans) omedelbarhet skall upprätthållas torde vara svårt att ange i några praktiskt användbara normer eller satser. Någon vägledning erbjuder icke rättspraxis. Detta spörsmål synes nämligen enligt judikaturen ej ha ställts på sin spets i de högsta rättsinstansernas avgöranden. I överensstämmelse med de tidigare anförda allmänna synpunkterna angående riskmomentets styrkegrad torde dock nämnda krav företrädesvis böra uppställas för mera allvarliga och vittgående

[52] Så t. ex. i cirkulären om polisens rätt att bruka skjutvapen och spikmatta, VapenF (18 § 2 mom.), BrL (11 §), BrSt (13 § 2 mom.), utlänningslagen (54 § 1 st.), gruvlagen (71 § 2 st.) och uranlagen (50 § 2 st.). Jfr också utformningen av ingreppsrätten i 68 § BySt. — Jämförelsevis må nämnas att såsom en primär förutsättning för den straffrättsliga nödvärnsrätten i SL 5:7 uppställes att faran är »trängande». Detta kvalifikationskrav torde även skola gälla enligt nödvärnsreglerna i brottsbalken 24:1; se KPr 1962:10 B s. 320 ff. och SOU 1953:14 s. 387 ff.

[53] Se t. ex. RÅ 1951 I 14, 1954 I 211 och 1957 I 6; jfr även RÅ 1949 I 66. Som ett exempel från praxis, där såsom grund för ingripandets ogiltigförklaring i motiveringen uttryckligen åberopats att faran ej varit förestående, kan anföras det berörda rättsfallet RÅ 1954 I 211.

ingripanden i den enskildes rätt och frihet. Härvid måste hänsyn jämväl tagas till betydelsen och värdet av de intressen som genom ingripandet skadas, varvid de medborgerliga rättigheterna självfallet intaga en särställning. Även om det ställer sig svårt att göra en inbördes gradering av dessa rättigheter, måste dock skärpta kvalifikationskrav beträffande faremomentet uppställas framför allt vid ingripanden i den enskildes frihet och kroppsliga integritet. I den positiva rätten ha dessa synpunkter kommit till uttryck i olika regleringar, bl. a. vid utformningen av bestämmelserna i 12 § PI angående polisens befogenhet att interimistiskt omhändertaga den som stör allmän ordning och säkerhet. Såsom uttrycklig förutsättning för detta slag av frihetsberövande uppställes där såsom redan nämnts att faran är omedelbar. Samma förutsättning gäller uppenbarligen också för polismans rätt att använda våld enligt de allmänna reglerna i 11 § PI.[54]

Kravet på farans omedelbarhet aktualiseras också när det gäller ingripanden i sådana fall, då för den aktuella faran ansvarigt subjekt saknas, såsom vid naturkatastrofer, större industriolyckor och farsoter, eller då sådan adressat visserligen finns men denne på grund av ekonomiska skäl eller andra objektivt godtagbara grunder icke alls eller åtminstone icke med den skyndsamhet som situationen kräver, t. ex. vid mera omfattande bränder, läckor på gas-, vatten- och avloppsledningar, som beröra en obestämd eller större krets människor, är i stånd att själv avvärja faran.

I detta sammanhang bör anmärkas, att kravet på farans omedelbarhet har betydelse även vid bedömningen av spörsmålet om rätt adressat för individuella politiingripanden.[55] Som allmän sats

[54] Omedelbarhetskravet torde även gälla i fråga om administrativa frihetsberövanden; se härom särskilt SOU 1960:19 med där s. 46 not 2 citerade arbeten. Jfr även JO 1962 s. 182 och s. 403 ff. — Det må här erinras om de skärpta fordringar som i 11 § LAS uppställts för polismyndighetens befogenhet att förbjuda förnyande av allmän sammankomst. Härför fordras förhandenvaro av svårare oordning eller avsevärd fara. För motsvarande befogenhet beträffande offentlig tillställning saknas dessa attribut; se 20 § AOSt. Skärpningen har betingats av hänsyn till församlingsfriheten; se KPr 1956:143 s. 175. — Märk även rekvisitet »allvarlig fara» för allmän ordning och säkerhet i 54 § utlänningslagen. — Ang. omhändertagandeinstitutet enligt PI se närmare nedan s. 281 ff.

[55] Jfr ovan s. 166.

torde nämligen härutinnan gälla, att endast den är politirättsligt att betrakta som ansvarig adressat, störare, som genom sitt handlande eller sin passivitet *omedelbart* framkallat faran eller störningen. I vissa fall kunna dock även handlingar, som endast indirekt eller medelbart äga betydelse för farans uppkomst, tilläggas rättslig relevans vid bestämmande av adressatfrågan. Spörsmål av hithörande slag, vilka beröra de s. k. adekvans- eller relevansteorierna inom den politirättsliga och den straffrättsliga kausalitetsläran, aktualiseras särskilt i sådana fall, då två eller flera personer, direkt eller indirekt, medverkat till farans uppkomst och kunna ifrågakomma som adressater.[56] Om t. ex. en butiksinnehavare i skyltfönstret använder uppseendeväckande reklam, t. ex. filmförevisning, levande föremål o. d., som orsakar folksamling, som medför hinder eller olägenhet för trafiken på gatan utanför lokalen, kunna såväl åskådarna som butiksinnehavaren betraktas som störare. De omedelbara störarna äro i detta fall de som bilda folksamlingen, men polisen torde dock under vissa förutsättningar även kunna ingripa mot butiksinnehavaren, ehuru denne endast indirekt kan anses ha föranlett störningen. Att anordna reklam ingår givetvis i den i princip fria näringsutövningen, men denna får icke bedrivas i sådana former, att allmän ordning eller säkerhet störes eller hotas. Är det uppenbart att reklamen går utöver vad som ur ordningssynpunkt normalt kan anses tillåtet, är polisen berättigad att ingripa med stöd av sina allmänna befogenheter enligt PI. Härvid bör dock i det föreliggande exemplet polisen i första hand genom trafikreglerande eller andra åtgärder söka upprätthålla ordningen utanför butiken. Först om rättelse ej kan vinnas på denna väg, kan ingripande ifrågakomma mot den medelbare störaren, butiksinnehavaren.[57]

[56] Om tillämpningen av det politirättsliga kausalitetskravet se t. ex. RÅ 1948 I 262, 1952 I 238, 1955 I 147 och 257, 1958 I 23, 1961 I 178 och 207; jfr även RÅ 1962:45. — Ang. det straffrättsliga kausalitetsproblemet se bl. a. Agge s. 150—178 och Thornstedt särskilt s. 66 ff.

[57] Även de befogenheter som tillkomma polismyndigheten enligt 8 § AOSt torde i det anförda exemplet äga tillämpning. För tillämpningen av befogenheten i paragrafens andra stycke att förbjuda butiksinnehavaren att fortsätta med reklamen i skyltfönstret torde dock — såsom också uttryckligen betonas i motiven — fordras synnerliga skäl; se KPr 1956:143 s. 114. Jfr ovan s. 166 not 5.

Såsom framgår av kap. V omfattar det politirättsliga fareskyddet i princip endast offentliga intressen. Detta innebär att faran regelmässigt måste utgå från positiva eller negativa handlingar, som äga rum offentligen eller eljest — direkt eller indirekt — innebära en fara för allmänheten eller för sådana intressen, som skyddas av den skrivna rätten eller enligt den allmänna medborgerliga rättsuppfattningen böra omfattas av politiskyddet.

Avslutningsvis må framhållas, att vad i det föregående sagts om faran, skaderisken, även gäller sådana olägenheter, som inneslutas av politins allmänna skyddsverksamhet.

Kap. VII

Begränsningar enligt de allmänna principerna för den sakliga kompetensfördelningen

I. Enligt den grundläggande principen för den offentligrättsliga kompetensfördelningsläran skall varje myndighet ha sitt självständiga funktionsområde, där den ensam utan inblandning av annat organ äger handha sin av statsmakten anförtrodda verksamhet.[1] Av denna regel följer till en början att politimyndigheterna ej utan uttryckligt positivrättsligt bemyndigande äga ingripa på områden, som äro förbehållna de allmänna domstolarna eller de exekutiva myndigheterna. Någon rättsvårdande verksamhet i egentlig mening ankommer numera ej på politiförvaltningen. Såsom tidigare nämnts förbjöds länsmyndigheten redan i 1634 års RF och 1635 års LI eftertryckligen att befatta sig med vad som tillhörde allmän domstols kompetens. Däremot ålåg det landshövdingen sedan gam-

[1] Denna allmängiltiga princip har understundom uttryckligen inskrivits i lagstiftningen. Den saknas emellertid egendomligt nog i allmänna verksstadgan 7 jan. 1955 (nr 3) men återfinnes i instruktionerna för några centrala ämbetsmyndigheter, exempelvis för sjöfartsverket (2 § instr. 16 dec. 1955, nr 673), civilförsvarsstyrelsen (1 § 1 mom. instr. 26 nov. 1948, nr 735; ändr. SFS 1959:364) och för luftfartsverket (2 § instr. 26 sept. 1958, nr 506). Jämväl i LI är denna grundsats uttalad beträffande vissa av länsstyrelsens administrativa uppgifter (se t. ex. 6 § punkterna 5 och 6). Den saknas däremot i fråga om den polisiära generalfullmakten i 5 § liksom i instruktionerna för de lokala polisorganen. Att principen om den exkluderande kompetensen avses skola gälla även för de regionala och lokala polisorganens funktioner är emellertid uppenbart; vad länsstyrelsens polismyndighet beträffar finnes visst indirekt stöd härför i uppgiftsbestämmelsernas systematiska uppställning i instruktionen. Berörda kompetensregel är däremot uttryckligen inskriven i olika lagar och författningar, tillkomna med riksdagens medverkan. Så t. ex. i 3 § kommunallagen och 1 § församlingsstyrelselagen, där det uttryckligen utsäges att kommun resp. församling ej får handha angelägenheter som tillkomma annan; jfr KPr 1948:140 s. 65 ff., SOU 1947:53 s. 62 ff. och KPr 1961:70 s. 3, 73 ff., 77 ff., 98 ff. ävensom Kaijser, FT 1958 s. 125 ff. Principen om den exkluderande kompetensen ligger också innesluten i den för den kommunala lokala normgivningsmakten gällande begränsningsregeln, enligt vilken sådana föreskrifter ej få angå förhållanden, om vilka annorstädes är bestämt.

malt en allmän tillsynsplikt över underrätterna. Denna funktion, som kvarstod även i 1885 års LI (12 §), begränsades emellertid efter hand, och den sista återstående uppgiften att övervaka att underdomstolarna inom föreskriven tid företogo rannsakning med häktade uteslöts i 1937 års LI.[2]

Enligt åtskilliga stadganden ha politiorganen olika funktioner av stor betydelse för såväl den rättsvårdande som den exekutiva verksamheten. Inom det förra området må särskilt framhållas lokalpolisens uppgifter och befogenheter inom straffprocessen enligt RB och därtill anslutna författningar samt PI.[3] Vidare må erinras om polisens uppgifter enligt lagen 9 dec. 1960 om parkeringsbot och dess tillämpningskungörelse samma dag samt polismans befogenhet att underlåta att rapportera vissa slag av bagatellartade förseelser och i stället låta bero vid en tillrättavisning eller erinran till den felande (8 § PI).[4] Beträffande exekutionsväsendet bör särskilt framhållas exekutionsbiträdesverksamheten, som enligt 1 § PL på

[2] Se SOU 1936:56 s. 105. Om länsstyrelsens tidigare funktioner ang. domstolsväsendet se t. ex. Sörndal s. 288 ff. — I Stockholm har överståthållaren alltjämt kvar rätten att närvara vid magistratens sammanträde och där fungera som ordförande (1 § magistratsstadgan 25 sept. 1959). Denna uppgift har rättshistorisk upprinnelse och sammanhänger med det starka inflytande som konungamakten i äldre tid utövade över magistratsinstitutionen i huvudstaden vid handhavandet av dess mångskiftande betydelsefulla uppgifter; se härom C. T. Odhner, Bidrag till Svenska städernas och borgareståndets historia före 1633, särskilt s. 63 ff., Herlitz, Stadsförvaltning s. 327 ff. och SOU 1928: 12 särskilt s. 14 ff. — Magistratsinstitutionen kommer som tidigare påpekats att upphöra i samband med rådhusrätternas förstatligande den 1 jan. 1965; jfr ovan s. 62 not 36.

Beträffande den vanskliga och omstridda frågan om de allmänna domstolarnas kompetens i förhållande till förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas befogenheter se t. ex. Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag s. 92 ff. och i Förvaltningsförfarandet, SOU 1946: 69 passim, samt SOU 1955: 19 s. 47 ff. jämte där åberopad litteratur ävensom Jägerskiöld, FT 1959 s. 119 ff. Jfr även rättsfallsredovisningen av Hörstadius i FT 1941 s. 131 ff., och 208 ff., 1946 s. 295 ff. och 333 ff., 1951 s. 139 ff. och 199 ff. 1961 s. 277 ff. och 329 ff. samt Jägerskiöld, StvT 1964 s. 1 ff. och Strömberg, StvT 1964 s. 21 ff.

[3] Jfr nedan s. 302 ff.

[4] Polisens uppgifter enligt lagen om parkeringsbot innefattar att till förare av motorfordon, som gjort sig skyldig till med bötesstraff belagd uppställning eller stannande av sådant fordon, överlämna skriftlig anmaning om den av åklagarmyndigheten för förseelsen fastställda boten (3 §).

landsbygden ingår i polisens ordinära polisverksamhet.[5]

Ett särskilt spörsmål, varom i praktiken på sina håll viss tvekan synes råda, gäller i vad mån polisen äger använda sina maktbefogenheter, främst rätten att bruka våld, för att på begäran av exekutiv myndighet biträda denna vid verkställighetsåtgärd. Utan att här närmare ingå på denna principfråga torde rent allmänt kunna hävdas, att utmätningsmän och deras exekutiva medhjälpare, ehuru uttrycklig lagregel saknas, måste anses i viss utsträckning själva vara utrustade med de tvångsmedel som erfordras för genomförande av sina uppgifter.[6] Detta måste anses ligga i den exekutiva verkställighetens natur. Sålunda måste exempelvis utmätningsman i princip vara berättigad att, om han vid tjänsteåtgärds verkställande möter motstånd, använda det tvångsmedel som befinnes erforderligt för åtgärdens genomförande. Frågan i vilka konkreta situationer användande av våld kan anses tillåtet kan ej besvaras generellt, lika litet som det mått av våld som in concreto må användas. Avgörande härvid bli ytterst de allmängiltiga behovs- och proportionalitetsprinciperna, vilka äro tillämpliga även

[5] Jfr ovan s. 68. Polisens uppgifter enligt lagen om parkeringsbot avses skola bibehållas, likaså systemet med kommunala trafikövervakare; se lagen 29 maj 1964 om kommunal trafikövervakning. Jfr ovan s. 179 not 37. — Det må framhållas, att polismyndigheterna icke ha någon självständig kompetens att utföra verkställighetsåtgärd, som enligt UL eller annan författning tillkommer överexekutor eller utmätningsman. Sålunda äger exempelvis polismyndighet ej avhysa personer eller meddela handräckning i fall, då sådan åtgärd enligt positiva rättsregler ankommer på de exekutiva myndigheterna. Jfr JO 1960 s. 144, där polismyndighet, som avhyst zigenare, ansetts ha inkräktat på överexekutors kompetens.

[6] Jfr Hassler, Utsökningsrätt (2 uppl. 1960) s. 106 f., Olivecrona, Utsökning (3 uppl. 1962) s. 75 och Lundberg, Handledning för exekutorer och stämningsmän (5 uppl. 1956) s. 34 ff. Jfr även Herlitz, Föreläsningar III s. 532 samt lagberedningen i KPr 1964:101 s. 67. — Om rättspraxis se NJA 1920 s. 158, där utmätningsman ansetts berättigad att öppna låst byrålåda och taga i mät där förvarade pengar, samt NJA 1886 s. 230, varav torde dragas den slutsatsen att utmätningsman principiellt äger rätt att för undersökning fråntaga gäldenär bankbok, plånbok o. d., som denne bär på sig och som är lätt åtkomlig. Jfr även JO 1918 s. 28 ff. ang. utmätningsmans befogenhet att med våld söka tillträde till gäldenärs bostad. — Det må anmärkas, att våra grannländers utsökningslagstiftning innehåller uttryckliga bestämmelser om utmätningsmans befogenheter att använda tvångsmedel vid genomförande av exekutiva förrättningar ävensom ang. rätt att påkalla biträde av polisen; se Hassler a.a. s. 107.

på de exekutiva organens verksamhet.[7]

Beträffande spörsmålet angående polisens skyldighet att lämna de exekutiva organen biträde vid genomförande av exekutiva förrättningar saknas som bekant hos oss en allmän lagbestämmelse i detta hänseende. En sådan skyldighet måste dock i viss utsträckning på grund av hävd åligga polisen. Vad landsbygdspolisen angår må hänvisas till den i andra stycket av 1 § 2 mom. PL upptagna bestämmelsen att polisverksamheten på landsbygden omfattar även biträde vid utsökningsmål, vid indrivning av utskylder eller böter och vid annan handräckning.[8] Vid fullgörande av ifrågavarande handräckningsskyldighet måste polisen principiellt vara berättigad att använda våld, då sådant påkallas för den exekutiva förrättningens genomförande. Beträffande våldsanvändningen skola de regler som enligt PI och allmänna rättsgrundsatser gälla för polisens allmänna verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet äga tillämpning.[9] Vidare åligger det polisen att ingripa i anledning av brottsligt förfarande, som kan uppkomma i samband med den exekutiva förrättningen, t. ex. om utmätningsman vägras tillträde, som han äger fordra,[10] likaså mot inträdd eller befarad störning av annat slag, mot vilken polisen på grund av sina allmänna uppgifter har att ingripa.

I samband med polisväsendets förstatligande komma polisens ovan berörda exekutiva uppgifter att överflyttas på den nya statliga exekutionsorganisationen; jfr ovan kap. III. Därvid aktualiseras frågan i vad mån den handräckningsskyldighet som nu åligger polisen i förhållande till de exekutiva myndigheterna skall bestå. Av de grunder, som statsmakterna genom 1964 års beslut godkänt i fråga om polisens uppgifter efter polisväsendets förstatligande,

[7] Se härom kap. VIII.

[8] Samma uppgifter ålägo fjärdingsman enligt K instruktionen 29 sept. 1899 (nr 77 s. 4), § 2.

[9] Jfr nedan kap. VIII och IX. — Ang. spörsmålet om polisens befogenhet att använda tvångsmakt för genomförande av handräcknings- och andra verkställighetsåtgärder se särskilt Petrén s. 42 ff., 118 ff., 145 ff., 150 ff., 157 ff., 269 ff. samt Herlitz, Föreläsningar III s. 527 ff., 536 ff.; jfr även nedan s. 195 ff. — Ang. den nutida innebörden av det allmänna handräckningsstadgandet i RF § 47 se Petrén s. 273 ff.

[10] Brottsbalken 17:13 st. 2 (hindrande av förrättning) ävensom brottsbalken 17:1—5.

framgår, att polisen liksom hittills skall vara skyldig att lämna handräckning åt de exekutiva organen, när exekutiva förrättningar måste genomföras med våld.[10a]

Såsom tidigare nämnts ha de lokala polismyndigheterna på grund av dels den instruktionella generalklausulen, dels särskilda stadganden i ett otal författningar att lämna handräckning åt judiciella och administrativa myndigheter och biträda vid verkställigheten av deras beslut.[11] Omfattningen av denna handräckningstjänst samt räckvidden av de tvångsmedel som polisorganen därvid äga bruka inrymmer många svårlösta problemställningar. Att här närmare ingå på hithörande spörsmål faller utanför ramen för detta arbete. En principiell delfråga av detta problemkomplex skall dock i det följande något beröras, och det gäller räckvidden av den handräckningsskyldighet som kan anses åligga polisen på grund av de allmänna stadgandena i 21 § 1 st. landsfiskalsinstruktionen 14 dec. 1951 och 16 § stadsfiskalsinstruktionen 30 dec. 1947. Enligt dessa bestämmelser skall landsfiskal resp. stadsfiskal, då han därtill i behörig ordning anmodas, i ärenden rörande den allmänna förvaltningen lämna erforderlig handräckning samt i övrigt biträda vid utredning eller förrättning. I doktrinen har man tillagt dessa föreskrifter en mycket vidsträckt innebörd. Sålunda hävdar Petrén i sitt monografiska arbete om offentligrättslig användning av våld mot person, att ifrågavarande stadganden innefatta en allmän skyldighet för nämnda befattningshavare att lämna begärd handräckning vid alla tillfällen, då de finna användning av verkställighetsmedel tillåten.[12] Även kommunala organ skulle enligt hans me-

[10a] Se K Pr 1964:101 s. 79.

[11] Som handräcknings- och verkställighetsorgan åt olika myndigheter anlitas understundom enligt vissa författningar även de exekutiva myndigheterna. Så t. ex. enligt ByL 148 §, LAV 63 §, VL 13: 8—10, naturskyddslagen 34 §, fornminneslagen 18 § och byggnadsminneslagen 18 §. Valet mellan de polisiära och exekutiva myndigheterna synes icke alltid ha skett efter principiella eller enhetliga grunder. Som exempel kan nämnas att i gruvlagen (71 § 2 st.) och uranlagen (50 § 2 st.) polismyndigheten tillagts enahanda uppgifter som enligt exempelvis naturskydds-, forn- och byggnadsminneslagarna ankomma på överexekutor.

[12] Herlitz intager i Föreläsningar III s. 536 f. en mera försiktig och modifierad ståndpunkt rörande den reella innebörden av ifrågavarande stadganden.

ning med stöd av dessa föreskrifter ha en ovillkorlig rätt till handräckning för verkställighet av sina beslut i en omfattning, som icke tidigare tillkom dem (s. 277 ff).

Enligt min åsikt har Petrén tillagt berörda bestämmelser en alltför stor räckvidd. En begränsning av handräckningsplikten ligger redan i lokutionen då fiskalen »i behörig ordning» därtill anmodas. Därmed anses nämligen enligt vad som inhämtats av författaren till ifrågavarande instruktionsbestämmelser, vilka tillkommo i samband med RB:s ikraftträdande, endast sådana organ, till vilka landsfiskalen och stadsfiskalen stå i lydnadsförhållande såsom riksåklagaren, länsstyrelsen, statsåklagaren samt andra myndigheter, som enligt uttrycklig bestämmelse i sina instruktioner eller eljest äga påkalla handräckning av lands- eller stadsfiskalen. Syftet med bestämmelserna har endast varit att legalisera den handräckningsplikt, som tidigare på grund av positiva föreskrifter och gammal hävd ansetts åligga lands- och stadsfiskalerna.[13] Att statliga och kommunala myndigheter genom ifrågavarande stadganden principiellt skulle ha fått en allmän rätt till handräckning för realiserandet av sina förvaltningsbeslut kan svårligen avläsas av föreskrifternas redaktio-

[13] Att kommunala myndigheter icke med stöd av polisens allmänna instruktionella uppgifter och befogenheter för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande eller av annan rättsgrund kunna anses äga en allmän rätt att erhålla handräckning beträffande sådana beslut, vilkas genomförande kräver anlitande av tvångsåtgärder, överensstämmer med rättspraxis' ståndpunkt. Sålunda kan exempelvis framhållas, att enligt rättsfallet RÅ 1942: 53 handräckning av länsstyrelsen lagligen ej ansetts kunna lämnas kommun för omhändertagande av hund för tillämpning av stadgandet i 11 § 2 st. hundskatteförordningen vare sig med stöd av den polisiära generalklausulen i LI eller på grund av länsstyrelsens ställning som överexekutor. Samma ståndpunkt har RegR intagit i ett par andra handräckningsärenden av samma typ. Sålunda har i rättsfallet RÅ 1929 S. 183 en av barnavårdsnämnd hos ÖÄ gjord framställning om handräckning för en flickas inställande hos läkare för att denne skulle bliva i tillfälle att undersöka henne för utfärdande av läkarintyg, som erfordrades för hennes intagning å arbetshem, lämnats utan bifall. Samma öde rönte i rättsfallet RÅ 1936 S 66 en framställning från barnavårdsnämnd om handräckningshjälp av länsstyrelsen för ett barns inställande å sjukhus för utförande av steriliserande operation, vartill medicinalstyrelsen lämnat tillstånd men vilken barnets föräldrar motsatt sig. Jfr även t. ex. RÅ 1935: 6, där polishandräckning ej ansågs kunna meddelas för att till arbetshem överföra en å ålderdomshem intagen person.

nella utformning. Huruvida polishandräckning för sådant ändamål kan ifrågakomma torde i ganska stor utsträckning få bedömas in casu, varvid särskilt innebörden av det aktuella beslutet och angelägenheten av dess exekverande genom polisens försorg torde böra tilläggas betydelse.

Vidare må framhållas, att ovannämnda handräckningsstadganden icke såsom Petrén gör gällande kunna anses grundlägga någon generell och ovillkorlig rätt för lands- och stadsfiskal att använda våld för handräckningens genomförande. Detta framgår för övrigt redan därav, att stadsfiskalen endast i den mån han är polischef förfogar över personal som är utrustad med dylika maktbefogenheter. Den omständigheten att lagstiftaren medger handräckning, generellt eller i konkreta fall, för realiserande av en viss befallning får i och för sig ej tolkas så, att rätt att bruka våld eller annat tvångsmedel därmed sanktionerats. Det är över huvud ett mycket svårbedömt och vanskligt spörsmål att med tillämpning uteslutande av verbaltolkningsmetoden bedöma, huruvida tvångsmedel får användas för förverkligande av beslut i sådana ganska ofta förekommande fall, då denna fråga av lagstiftaren lämnats öppen, och detta gäller ej minst rätten att därvid använda våld.[14]

Petrén har i sitt ovannämnda arbete nedlagt stor möda på att — främst med tillämpning av sagda metod — söka utröna, huruvida våld principiellt kan anses tillåtet i sådana fall, då upplysning om våldsanvändning saknas i författningsregleringarna och dessa endast utsäga att handräckning för befallningens genomförande kan erhållas av de i regleringarna angivna organen, som vanligtvis äro polismyndigheterna. Som allmän tes fastslår P. att handräckningsstadgandena berättiga vederbörande organ att för befallningens exekverande bruka erforderligt våld. Ehuru som tidigare förutskickats polismaktens särskilda yttringsformer ej äro föremål för detta arbete, må dock helt allmänt framhållas, att de slutsatser som P. dragit av berörda handräckningsstadganden torde i vissa fall vara väl generella och ej heller i allo hållbara. Utformningen av författningsstadgandena om handräckningshjälp ger ej alltid säker ledning för bedömningen av frågan, huruvida våld får användas för befallningens förverkligande. I många fall torde lagskrivaren ej

[14] Jfr nedan kap. VIII.

ha haft den rättsliga frågeställningen rörande våldsanvändning eller annat verkställighetsmedel i tankarna när handräckningsbestämmelsen inskrevs i författningen. I allmänhet torde man ha utgått från att detta spörsmål får lösas in concreto med tillämpning av de särskilda positiva regler och allmänna rättsgrundsatser, som gälla i detta avseende för de organ som handräckningsplikten ålagts. Har denna skyldighet tillagts polismyndigheten, kan sålunda principiellt polisens allmänna befogenhet att använda våld tagas i anspråk, såvida de allmänna förutsättningarna härför föreligga.

Enligt Petrén skulle exempelvis kommunala skolmyndigheter äga använda sin personal för att hämta elev som av tredska uteblivit från skolan, och personalen skulle därvid vid behov vara berättigad att bruka personellt våld (s. 148 f. och 196). Denna åsikt kan icke anses hållbar. Någon skyldighet att återhämta elev som av tredska eller annan orsak uteblivit från skolan torde enligt skolförfattningarna ej åligga vaktmästare eller annan skolpersonal. Ej heller kan en befogenhet för sådan personal att bruka våld för att genomföra hämtningsåtgärden grundas på någon otvetydig sedvana. Det av Petrén till stöd för hans uppfattning åberopade rättsfallet RÅ 1924 E 146, som för övrigt ej var enhälligt (3-2), kan icke anses innebära något ställningstagande till principfrågan om skolpersonals tvångsrätt i förevarande avseende.

Då Petrén övervägde ifrågavarande spörsmål gällde 1921 års folkskolestadga och denna innehöll i 51 § ett stadgande som berättigade skolrådet att erhålla polishandräckning vid elevs underlåtenhet att fullgöra sin skolgång, därest det befanns erforderligt. Det är emellertid att märka att detta stadgande uteslutande avsåg sådana fall, då underlåtenheten berodde på tredska av föräldrarna eller den som eljest hade vård om barnet. En motsvarighet till berörda stadgande finns i 39 § 1962 års skollag.[15] I motiven till detta stadgande understrykes att polisingripande är att betrakta som en nödfallsutväg som i princip bör tillämpas endast då utebliven skolgång beror på inställningen hos den som har barnet i sin vård samt att skolgång med polisens hjälp som regel måste anses meningslös.[16]

[15] Beslutanderätten rörande de åtgärder som stadgandet inrymmer tillkommer länsskolnämnden.

[16] Se KPr 1962:136 s. 80 och 1958:93 s. 35; jfr JO 1964 s. 552 f.

Samma tankegångar torde ha legat till grund för utformningen av handräckningsbestämmelserna i 1921 års folkskolestadga.

Ett annat exempel på dylika enligt min mening alltför generella slutledningar av motsvarande typ, som Petrén dragit av handräckningsbestämmelsernas ordalydelse, gäller stadgandet i 56 § i 1919 års hälsovårdsstadga. Enligt detta lagrum, som nu motsvaras av 80 § HSt,[17] ålägges polismyndighet att lämna hälsovårdsnämnden biträde och erforderlig handräckning. Detta stadgande utgör enligt P. ett generellt bemyndigande för hälsovårdsnämnd att verkställa alla av nämnden fattade beslut utan begränsning till viss författning. Enligt hans mening skulle exempelvis även hälsovårdsnämnds beslut om tvångsintagning enligt EpiL vara verkställbart med stöd av nämnda handräckningsstadgande (s. 270). Denna uppfattning torde icke vara riktig. Regleringen i 80 § HSt är exklusiv och torde endast avse beslut som falla under hälsovårdsnämndens kompetens enligt HSt. Stadgans tillämpningsområde är enligt 1 § begränsat till allmänna hälsovården. Hit räknas, såsom i tidigare sammanhang påpekats, främst omgivningshygien, och denna omfattar principiellt bl. a. även åtgärder som erfordras för att motverka spridande av smittsamma sjukdomar.[18] Enligt den grundläggande principen för hälsovårdsmyndigheternas ingreppsrätt med stöd av HSt är emellertid denna begränsad till sådana hygieniska vådor, som äro att hänföra till sanitär olägenhet. Även om man teoretiskt skulle utgå från att hälsovårdsnämndens befogenheter enligt HSt (70—75 §§) omfatta ingripande i syfte att motverka spridande av sådana smittsamma sjukdomar som avses i EpiL, kunna de dock exempelvis icke anses inrymma rätt att besluta om en viss persons intagning å sjukvårdsinrättning. Befogenheten att ingripa i dylika fall är reglerad i EpiL (3 §), och denna reglering måste anses uttömmande och fullständig, varför en kumulativ tillämpning av denna lag och HSt enligt allmänna rätts-

[17] Enda skillnaden är att den tidigare uttryckliga bestämmelsen om polismyndighets skyldighet att till hälsovårdsnämnd rapportera sina iakttagelser angående sanitära missförhållanden har såsom obehövlig uteslutits; se KPr 1958: B 46 s. 317. — Handräckningsplikt av samma innebörd åligger polismyndighet enligt 89 § LivsmSt.

[18] Jfr ovan s. 74 not 61.

grundsatser torde vara utesluten.[18a] Att handräckningsstadgandet i HSt skulle ha en supplerande funktion i fall av nu berört slag framgår ej heller av vare sig stadgandets avfattning eller dess förarbeten. Därest de straff- och vitessanktioner som i 28 och 29 §§ EpiL stadgas för underlåtenhet att efterkomma hälsovårdsnämnds föreläggande om intagning å epidemisjukhus, skulle visa sig verkningslösa, torde erforderlig medverkan för beslutets realiserande kunna erhållas av polismyndigheten med stöd av grunderna för stadgandet i 27 § EpiL.[19]

Beträffande åklagarverksamheten var före 1936 års landsfogdereform länsstyrelsen — under JK såsom högsta åklagarmyndighet i riket — tillsynsmyndighet över åklagarna i länet och hade därvid bl. a. att tillse, att begångna brott i laga ordning beivrades.[20] Genom sagda reform, varigenom landsfogden blev överåklagare i länet, upphörde emellertid länsstyrelsens berörda funktion, som överflyttades på landsfogden i hans nyssnämnda egenskap.[21] Numera

[18a] Jfr nedan kap. IX avd. B.

[19] Enligt detta stadgande åligger det bl. a. polismyndighet att biträda hälsovårdsnämnd vid tillsynen över efterlevnaden av EpiL och av de särskilda föreskrifter, som jämlikt lagen meddelas av nämnden. Bestämmelse om handräckningsplikt för polisen eller annat organ saknas däremot. EpiL bygger på det förslag, som år 1915 avgavs av 1909 års hälsovårdskommitté. Denna kommitté framlade även förslag till ny hälsovårdsstadga, avsedd att ersätta 1871 års hälsovårdsstadga, och detta förslag låg till grund för 1919 års HSt. Enligt motiven svarade 27 § EpiL mot 56 § i sistnämnda stadga, som föreskrev en generell skyldighet för polismyndighet att icke endast biträda hälsovårdsnämnd vid tillsynen utan också lämna nämnden erforderlig handräckning. Detta stadgande har, såsom ovan i texten påpekats, ersatts av 80 § nuvarande HSt av samma innebörd. Av det sagda torde sålunda framgå, att stadgandet i 27 § EpiL får anses innefatta skyldighet för polismyndighet att i förekommande fall lämna hälsovårdsnämnd erforderlig handräckning. — Det må anmärkas att enligt 5 § tuberkulosförordningen 31 mars 1939 polismyndighet har att lämna hälsovårdsnämnd handräckning för inställande av sjuk person till läkarundersökning.

Även den rättsbildande betydelse i fråga om befogenheten att utan positivrättsligt stöd använda personellt våld för genomförande av olika förvaltningsakter, som Petrén i sitt ovannämnda arbete tillägger vissa personalkategoriers lydnadsplikt (s. 282 ff.), torde enligt min uppfattning i vissa hänseenden ej kunna godtagas. Att här ingå på dessa intrikata spörsmål torde emellertid ej vara rätta platsen.

[20] Se 1855 och 1918 års länsstyrelseinstruktioner § 10 resp. § 6.

[21] Ang. denna reform se t. ex. Sjöholm i NKT 1936 s. 113 ff.

har länsstyrelsen ingen allmän tillsynsfunktion beträffande åklagarverksamheten i länet.[22] Däremot innefattar länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet icke endast en befogenhet utan också en plikt att tillse, att enligt brottsbalken och andra lagar och författningar straffsanktionerade förehavanden, som äro av betydelse för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, bliva i vederbörlig ordning föremål för polisundersökning och beivrade. Denna uppgift torde kvarstå till dess polisutredningen jämlikt bestämmelserna i 23 kap. RB övertagits av åklagarmyndigheten.[23] Med stöd av det lydnadsförhållande, vari polisorganen jämlikt 3 § LI stå till länsstyrelsen, torde länsstyrelsen principiellt själv eller via statsåklagaren äga meddela de föreskrifter och anvisningar, som länsstyrelsen bedömer erforderliga för brottets utredande och gärningsmannens fastställande och gripande. Motsvarande befogenheter böra enligt sakens natur tillkomma länsstyrelsen även i fråga om polisens förebyggande verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inom länet.

Beträffande det ovan sagda torde den nya polisorganisationen principiellt ej medföra någon ändring. Länsstyrelsens nuvarande uppgifter i berörda avseende komma att ingå i länspolischefens s. k. operativa verksamhet.[24]

II. Av de i det föregående angivna allmänna kompetensreglerna följer vidare att polismyndigheterna och andra politirättsliga organ principiellt ej äga befatta sig med angelägenheter, som falla inom militärmaktens behörighetsområden, med mindre sådan befogenhet kan grundas på särskilda författningsbestämmelser. Så-

[22] Ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket tillkommer enligt RB 7: 2 riksåklagaren, och under honom ha statsåklagarna samma uppgifter inom sina verksamhetsområden; se instruktionen för riksåklagaren 30 dec. 1947 (nr 1015) samt för landsfogdarna och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, anm. i Sveriges rikes lag under RB 7: 1. Om åklagarväsendets nuvarande organisation se t. ex. SOU 1961: 34 s. 31 ff. och KPr 1964: 100 s. 171 ff. Ang. åklagarväsendet efter förstatligandereformen se ovan s. 84 not 7.

[23] Jämlikt 23: 3 RB skall av polismyndighet inledd förundersökning övertagas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller då det eljest påkallas av särskilda skäl.

[24] Se ovan kap. III.

dana bemyndiganden förekomma i ganska stor utsträckning och hänföra sig huvudsakligen till extraordinära förhållanden såsom krig och krigsfara, då statens kraftresurser måste utnyttjas till det yttersta.[25] I dylika statliga nödlägen skall enligt olika författningar ett organisatoriskt samarbete etableras mellan de regionala och lokala polismyndigheterna samt militära och andra organ, och därvid kan även viss befälsrätt över militär personal tillkomma de allmänna polisorganen.[26] Sådan befallningsmakt kan också tillkomma polismyndighet under normala förhållanden, t. ex. då militär personal tages i anspråk för ordningens upprätthållande med stöd av KF 31 dec. 1915 (nr 585).

Utan uttryckligt författningsbemyndigande äga däremot som sagt de allmänna polismyndigheterna, lika litet som de speciella politiorganen, ej ingripa på de militära myndigheternas behörighetsområde. Sålunda äger exempelvis polischef ej inkräkta på den

[25] Att i dylika kritiska lägen såväl de allmänna polisorganen som olika speciella politimyndigheter tilldelas olika betydelsefulla och ofta mycket vittgående befogenheter, vilka även beröra de militära organens verksamhet och kompetensområden, därom vittna det otal lagar och författningar, som utfärdades under andra världskriget och av vilka åtskilliga — somliga efter vissa ändringar — alltjämt äro bestående. Som exempel på dylika lagstiftningsakter, som omspänna olika delar av samhällslivet, kunna nämnas — förutom de som reglera civilförsvaret samt den ekonomiska och administrativa försvarsberedskapen, vilken i länen handhaves av länsstyrelsen som ledande och samordnande organ — lagen 17 dec. 1943 om polisens ställning under krig och dess tillämpningskungörelse 25 april 1958, de av Kungl. Maj:t år 1944 fastställda anvisningarna rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara, bevakningslagen och gränsövervakningskungörelsen. — Om länsstyrelsens särskilda uppgifter och befogenheter rörande försvarsväsendet se bl. a. redogörelsen i SOU 1950: 28 s. 586 ff. Även de uppgifter och befogenheter som tillkomma länsstyrelserna och olika lokala statliga och kommunala organ enligt civilförsvarslagstiftningen, hälso- och sjukvårdslagstiftningen m. m. äro direkt och indirekt av grundläggande betydelse i förevarande hänseende; jfr ovan s. 50.

[26] Sålunda skall exempelvis enligt gränsövervakningskungörelsen sådant samarbete äga rum mellan polisen samt militärpersonal, passkontroll- och tullpersonal m. fl. för utövande av den skärpta kontroll över samfärdslen över våra gränser, som i sådant läge påkallas, och den polisiära gränsövervakningsmyndigheten äger därvid befälsrätt över militär och annan personal, som helt ställes till länsstyrelsens förfogande för nämnda tjänst (8 § allmän instruktion för gränsövervakningspersonal, fastställd av Kungl. Maj:t 1 dec. 1964). Jfr Sjöholm, Bet. med förslag i detta ämne (1944, soc.dep.).

befälsrätt, som tillkommer militär chef rörande honom underställd personal, och detta gäller icke endast tjänste- och ordningsförhållanden inom krigsmakten, dvs. inom militära förläggnings- och övnings- och utbildningsplatser samt andra områden, anstalter och inrättningar, som tillhöra eller nyttjas av försvaret, utan också beträffande allmänna vägar och andra för allmänheten upplåtna platser. Ingripande av civilt polisbefäl mot t. ex. under befäl marscherande militärtrupp kan sålunda principiellt anses berättigat endast i sådana fall, då detta befinnes nödvändigt för upprätthållande av ordningen och säkerheten på publika platser och områden. Enligt gällande militära tjänsteföreskrifter åvilar ansvaret för truppens förhållningssätt även på allmän plats i första hand den som för befälet över truppen.[27] Härav följer att polismyndighet torde vara berättigad att i särskilt fall förbjuda tågande militärtrupp att på allmän väg utföra musik eller sång endast under förutsättning att det erfordras av trafik- eller andra ordningsskäl. Likaså bör en reglering i lokal ordningsstadga av frågor av sådan art anses innefatta ett överskridande av den kommunala förordningsmakten.[28]

Såsom tidigare nämnts omfattar krigsmaktens verksamhet även uppgifter som principiellt äro av samma karaktär som de som åligga de allmänna polisorganen.[29] Hithörande uppgifter, som vanligtvis ankomma på förbandschefer eller motsvarande militära che-

[27] Se t. ex. 1960 års tjänstereglemente för krigsmakten 19: 23—26, 34, 37 och 38. Däremot kan militär myndighet icke anses äga befogenhet att genom militär personal anordna kontroll över ordningen vid offentliga nöjestillställningar å allmän plats med rätt för den militära ordningspatrullen att ingripa mot uniformerad krigsman, som stör ordningen vid tillställningen. Ett av kommendanten i Bodens fästning år 1962 upprättat förslag till instruktion för militär ordningspatrull innehöll bestämmelser om dylik militär ordningshållning vid offentliga danstillställningar inom Bodens stad. För ordningens upprätthållande vid offentliga nöjestillställningar svarar enligt 16 § AOSt primärt anordnaren, som har att ställa sig till efterrättelse de ordningsföreskrifter polismyndigheten meddelar. Prövningen av frågan i vad mån militär personal bör deltaga i ordningshållningen vid dylika tillställningar ankommer således i första hand på polismyndigheten.

[28] Att tillståndstvång för militärtrupps förflyttning ej får införas i lokal ordningsstadga framgår av motiven till bestämmelserna i AOSt om offentliga tillställningar. Polisens allmänna ingreppsrätt för ordningens upprätthållande enligt PI och 8 § AOSt anses härvid vara tillfyllest; se KPr 1956: 143 s. 154 f.

[29] Jfr ovan s. 78.

fer, äro emellertid under normala, fredliga förhållanden regelmässigt lokalt begränsade till militära förläggnings- eller övningsområden, försvarsväsendets anläggningar, inrättningar, fartyg o. d. och avse att upprätthålla ordningen och säkerheten inom dessa områden och platser.[30] Ett särskilt kompetensspörsmål som på grund därav inställer sig är hur den polisiära kompetensen bör avgränsas mot den militära. Ehuru denna fråga tillhör specialpolitirättens ämnesområde och faller utom ramen för detta arbete, skola dock några allmänna synpunkter därom i korthet framläggas.

Polisorganens verksamhet för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande omfattar principiellt även militära områden.[31] Härav följer att de regionala såväl som de lokala polismyndigheterna med stöd av sina instruktionella allmänna uppgifter och befogenheter ha att ingripa jämväl inom sådana områden, därest detta bedömes nödvändigt för bevarande av det allmänna ordnings- och trygghetstillstånd, som bör råda där. Detta gäller i princip ingripande i såväl preventivt som repressivt syfte. Något större praktiskt utrymme för polisens förebyggande verksamhet för skyddande av militära anläggningar, etablissement etc. torde emellertid knappast föreligga under normala förhållanden med hänsyn till de omfattande maktbefogenheter, som för sådant ändamål tillkomma de militära organen enligt olika lagar och författningar, samt det straffrättsliga skydd, som omgärdar militära anläggningar och områden. I det förra hänseendet må särskilt erinras om bestämmelserna i bevakningslagen och bevakningskungörelsen.[32] De civila

[30] Se tjänstereglementet för krigsmakten särskilt kap. 13 och 19.

[31] Jfr t. ex. MO 1950 s. 307 ff.

[32] Dessa innebära bl. a. rätt för militär myndighet, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, att utfärda straffsanktionerade tillträdes- och fotograferingsförbud samt befogenhet för bevakningspersonal att företaga kroppsvisitation å personer som söka vinna tillträde och undersöka föremål som de medföra ävensom rätt att omhändertaga personer och av dem medförda föremål; se 1, 3, 7 och 10 §§ bevakningslagen samt bevakningskungörelsen. — Typologiskt föreligger icke någon principiell skillnad mellan de direkta tvångsmedel, som tillkomma militära organ vid fullgörande av deras ordnings- och bevakningsuppgifter, och polisorganens maktbefogenheter. Sålunda äger därvid även militär personal bruka skjutvapen under principiellt samma förutsättningar som gälla för den civila polisen; se nedan s. 254 not 5. Positiva bemyndiganden för militär myndighet att vid fullgörande av här ifrågavarande uppgifter meddela vitesföreläggande eller förordna om tvångs-

polisorganens verksamhet beträffande krigsmaktens områden och anläggningar torde därför i praktiken huvudsakligen avse straffprocessuella åtgärder, vari även ingår den utredningsverksamhet rörande militära brott, som enligt 1948 års rättegångslag åligger polis- och åklagarmyndigheterna. Givetvis kan även polisens allmänna hjälpande funktioner få betydelse inom militära områden.[33]

III. Avgränsningen av den polisrättsliga generalklausulens kompetensområde mot socialrätten och undervisningsväsendet har tidigare berörts från principiella och systematiska synpunkter.[1] Några gränsdragningsspörsmål av någon större praktisk betydelse torde här icke möta.

Vad beträffar avgränsningen mot socialförvaltningens rättsområde följer redan av den allmänna kompetensfördelningsläran, att länsstyrelsens polismyndighet enligt generalfullmakten i 5 § LI icke omfattar socialvårdande uppgifter. Detta framgår även av nämnda paragrafs andra stycke. Där avhandlas de viktigaste av de förvaltningsangelägenheter, som — utöver dem som ingå i länsstyrelsens ställning som länets högsta polismyndighet — ankomma på länsstyrelsen enligt gällande författningsföreskrifter, och bland dessa nämnes särskilt bl. a. socialvården. Uttrycket socialvården torde där användas i den trängre bemärkelse, vari denna term numera merendels brukas i författningsspråket, och inrymmer alltså främst den hjälp- resp. skydds-, uppfostrings- och förbättringsverksamhet, som regleras i socialhjälps- och barnavårdslagarna med därtill hörande författningskomplex.[2]

utförande på den enskildes bekostnad synas ej finnas. Detta torde, frånsett de svårigheter som från principiella synpunkter måste anses möta mot att utrusta militära myndigheter med tvångsmedel av detta slag, bero därpå, att något praktiskt behov därav icke ansetts föreligga.

[33] Jfr ovan s. 68 f.

[1] Se ovan kap. II.

[2] Sjukvård och nykterhetsvård synas däremot ej inneslutas av LI:s socialvårdsbegrepp; se t. ex. 5 § 2 st. samt 11 § 2 och 3 st:a LI. Vilka författningar av socialpolitisk karaktär som i övrigt äro att hänföra till socialvården enligt LI:s terminologi framgår av den författningsredogörelse, som av länsstyrelseutredningen lämnats i SOU 1936:56, vars förslag ligger till grund för nu gällande LI, ävensom av SOU 1950:28 s. 287 ff. — Om socialför-

Av det sagda framgår att länsstyrelsen och underlydande polismyndigheter ej äga befatta sig med angelägenheter, som tillhöra socialförvaltningen, med mindre sådana uppgifter tillagts dem genom uttryckliga författningsbestämmelser. Så har också skett genom åtskilliga lagar och författningar. Sålunda må erinras bl. a. om de omfattande och betydelsefulla uppgifter som tillkomma länsstyrelsen såsom tillsyns- och besvärsmyndighet enligt social- och barnavårdslagarna samt länsstyrelsens uppgifter och befogenheter enligt nykterhetsvårdslagen.[3] Vidare kan framhållas den generella tillsyn över socialvårdens handhavande samt den särskilda tillsynsskyldighet över bettlare, lösdrivare och alkoholmissbrukare, som åligger de lokala polismyndigheterna enligt deras instruktioner.[4]

Förutom nu berörda allmänna uppgifter ha polismyndigheterna olika speciella funktioner inom socialförvaltningens skilda områden enligt ett flertal lagar, t. ex. barnavårds- och nykterhetsvårds-, lösdrivar- och sinnessjuklagarna.[5] Särskilt må här erinras om polismyndighetens befogenhet enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna att interimistiskt taga i förvar minderårig resp. alkoholmissbrukare samt att göra ansökan om sådan persons tvångsintagning å vårdanstalt.[6] Den förstnämnda befogenheten innebär rätt

valtningens tidigare uppgifter se t. ex. socialstyrelsens redogörelse i Departementskommitterades bet. 1913 II: 1 s. 31 ff. samt JÄGERSKIÖLD, FT 1955 s. 249 ff., 325 ff. jämte anmärkta arbeten. Jfr även ovan kap. I.

[3] Vidare må erinras om de i vissa författningar meddelade inskränkande bestämmelserna rörande barns medverkan i och tillträde till offentliga tillställningar och de beslutande och övervakande uppgifter, som enligt dessa regleringar tillkomma de allmänna politiorganen. Se t. ex. 21 § AOSt och 3 § 1959 års förordning ang. biografföreställningar samt stadgandet i 22 § AOSt. Enligt detta kan i lokal ordningsstadga bl. a. viss åldersgräns föreskrivas för barns tillträde till offentlig tillställning; se härom KPr 1956: 143 s. 202, 216. En motsvarande befogenhet tillkommer polismyndigheten vid tillståndsprövningen enligt bestämmelserna i AOSt, därest föreskrifter i frågan ej intagits i den lokala ordningsstadgan och bestämmelser därom i särskilt fall anses påkallade.

[4] Se ovan kap. II.

[5] Lösdrivarlagen kommer såsom tidigare nämnts att den 1 jan. 1965 ersättas av lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, och enligt denna lag tilldelas polismyndigheterna olika befogenheter.

[6] 33 § 1 st. och 37 § barnavårdslagen samt 19 § 1 mom. och 21 § 1 mom. nykterhetsvårdslagen.

för polisen att i avvaktan på ingripande från föräldrar eller barnavårdsnämnd under icke närmare angiven tid kvarhålla underårig som anses utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet. Vidare må framhållas polisens befogenhet enligt barnavårdslagen att under vissa omständigheter taga barn och ungdom i förvar tills deras identitet kunnat utrönas (33 § 3 st).[7] Dessutom må särskilt omnämnas den omfattande handräckningsplikt, som enligt olika författningar åligger polismyndigheterna i förhållande till socialförvaltningens organ.[8] Även de mångskiftande uppgifter som ingå i polisens allmänna hjälpverksamhet äro i stor utsträckning av utpräglad social och humanitär karaktär.[9]

Givetvis äro även polisens allmänna uppgifter för ordningens och säkerhetens upprätthållande såväl direkt som indirekt av stor betydelse ur allmänna socialpolitiska synpunkter. Detta gäller icke endast kriminalpolisens spanings- och utredningsarbete utan också ordningspolisens kontinuerliga övervakande verksamhet, vars allmänprevenerande effekt spelar en mycket stor roll för den allmänna laglydnaden. Den sociala betydelsen av denna gren av polisverksamheten har positivrättsligt kommit till uttryck bl. a. i den i 1 § PI stadgade skyldigheten för polisen att fortlöpande uppehålla samarbete med socialvårdsorgan och då polisen erhåller kännedom om förhållande, som bör föranleda ingripande av sådant organ, ofördröjligen underrätta organet därom.[10] Vidare må erinras om den allmänna anmälningsplikt i förhållande till barnavårdsnämnderna, som enligt 93 § barnavårdslagen åligger polismyndigheterna och andra organ, vilkas verksamhet berör barnavården.

[7] Jfr nedan s. 298 ff.

[8] Se ovan s. 67 f.

[9] Jfr ovan s. 68.

[10] Skyldigheten infördes genom KK 30 sept. 1959 (nr 473) och bygger på polisverksamhetsutredningens förslag, SOU 1958:34 s. 45 f.; se även K cirk. 30 sept. 1959 (nr 474) ang. polisens brottsförebyggande verksamhet. En motsvarande samarbets- och underrättelseplikt i förhållande till polisen har ålagts de socialvårdande organen genom K cirk. 13 nov. 1959 (492); jfr även SOU 1961:15 s. 18 f. Vidare må erinras om det speciella samrådsstadgandet i 45 § K stadgan 9 dec. 1960 för ungdomsvårdsskolorna, enligt vilket elevs beviljande av permission för längre tid än tre dygn skall föregås av samråd med — förutom vederbörande barnavårdsnämnd — polismyndigheten på den ort, där eleven skall vistas under permissionen.

Några kompetenstvister av principiell och praktisk betydelse synas att döma av judikaturen på området i modern tid icke ha förekommit mellan de regionala eller lokala polismyndigheternas befogenheter enligt den instruktionella generalklausulen och socialvårdens organ. Under senare tid torde de i tidigare sammanhang omnämnda samarbetsreglerna ha bidragit till att motverka uppkomsten av dylika kompetenskonflikter.[11] Ett särskilt gränsdragningsspörsmål av principiell vikt har dock under senaste tiden aktualiserats och detta gäller i vad mån polisen med stöd av sina allmänna uppgifter och befogenheter enligt PI äger ingripa i syfte att skydda barn och ungdom som uppehålla sig i för deras hälsa och utveckling farlig miljö och med anlitande av tvångsmedel skilja dem från sådan olämplig miljöpåverkan. Beträffande detta spörsmål, varom på sina håll meningarna synas gå isär, må framhållas, att denna uppgift ingår i barnavårdsnämndernas primära förebyggande verksamhet enligt barnavårdslagen. Polisens befogenhet i detta hänseende torde begränsas till dess preventiva verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, och det tvångsmedel, som härvidlag står polisen till buds, torde huvudsakligen utgöras av det provisoriska omhändertagande, som regleras i 12 § PI. Sådant omhändertagande kan enligt denna paragraf ifrågakomma dels beträffande den vars uppträdande innefattar en störning av eller en omedelbar fara för allmän ordning, dels där det eljest erfordras för att avvärja straffsanktionerad handling, mot vilken polisen är pliktig att ingripa.[12] Syftet med det polisiära omhändertagandeinstitutet är emellertid icke att skydda de underåriga mot för deras hälsa eller andliga och sedliga utveckling skadliga och farliga kontakter eller miljöer utan avser att avvärja och undanröja farligheter som hota den samhälleliga ordningen och säkerheten. Härav följer att polisen med stöd av sina allmänna befogenheter enligt PI icke kan anses berättigad att ingripa mot barn och ungdom, som uppehålla sig i olämpliga miljöer, i andra fall än då de genom brottsliga förehavanden eller på annat sätt innebära en omedelbar fara för det allmänna ordnings- och säkerhetstillståndet.[13]

[11] Jfr ovan s. 46.

[12] Ang. tillämpligheten av 12 § PI se närmare nedan s. 281 ff. — Om polisens skyldighet att ingripa mot brott se ovan s. 141 not 18.

[13] Jfr kap. VI.

Vidtagande av åtgärder mot underåriga uteslutande av den anledningen att de befinna sig i en sådan situation, att de löpa risk att komma på glid eller asocialiseras, tillhör de socialvårdande myndigheternas exkluderande kompetens.

Ett avsteg från den nu berörda principiella skiljelinjen mellan den polisiära och socialvårdande verksamhetens syfte hade införts i den positiva rätten, därest den s. k. raggarparagrafen erhållit den lydelse som socialstyrelsen föreslagit. Enligt detta förslag skulle nämligen i syfte att avlägsna ungdom från olämpliga miljöer polismyndighet kunna omhändertaga underårig, som ej fyllt 18 år och som anträffas under förhållanden, vilka måste antagas innebära risk för hans hälsa och utveckling eller för brottslig eller annan skadlig verksamhet från hans sida, och överlämna denne till föräldrarna eller annan fostrare. Föredragande departementschefen avvisade emellertid förslaget, som lagtekniskt skulle genomföras i form av ett tillägg till 33 § barnavårdslagen, och åberopade därvid att arbetet att skydda barn och ungdom mot olämplig miljöpåverkan var en angelägenhet som uteslutande tillkom barnavårdsnämnderna och att den av socialstyrelsen föreslagna bestämmelsen, som ju avsåg att till polismyndigheten överlämna bedömning i rena barnavårdsfrågor, skulle skapa oklarhet om ansvarsfördelningen mellan barnavårdsnämnderna och polisen.[14]

Den ovan uppdragna principiella gränslinjen mellan de polisiära och sociala organens kompetensområden torde även böra gälla i fråga om länsstyrelsens polisiära ingreppsrätt enligt LI. Sålunda torde vitesbefogenheten i 7 § 1 mom. LI ej berättiga länsstyrelsen att exempelvis utfärda förbud för underåriga flickor att nattetid besöka hamnområde i syfte att uteslutande skydda dem mot för deras utveckling skadlig miljöpåverkan.

I anslutning härtill må nämnas, att i den av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län den 10 jan. 1964 med stöd av 23 § AOSt fastställda hamnordningen för Göteborg intagits en straffsanktionerad befogenhet för hamnstyrelsen att »när så kan anses påkallat med hänsyn till ordningen i hamnen begränsa tillträdet till hamnens kajer, bryggor, järvägsanläggningar eller varuskjul». Syftet

[14] Se KPr 1963: s. 145 s. 14 och 2:a LU utl. nr 58:1963 s. 17 ff.

med detta stadgande är enligt vad handlingarna i ärendet ge vid handen bl. a. att »förhindra flicktrafik som framför allt nattetid äger rum till fartygen i hamnen». Lagligheten och lämpligheten att åt kommunala organ anförtro politirättsliga befogenheter av sådan art och innebörd kan ur olika principiella aspekter med fog ifrågasättas. Här skall endast helt allmänt framhållas att berörda stadgande knappast kan anses överensstämma med de principiella anmärkningar, som JO i ämbetsberättelsen 1956 s. 135 ff. framställde mot ett av kommerskollegium uppgjort normalförslag till hamnordning eller med de allmänna grundsatser, som komma till uttryck i den av sjöfartsstyrelsen den 16 dec. 1957 med stöd av KK 21 april 1950 (nr 153) fastställda normalhamnordningen och vilka bygga på de principer som gälla för den kommunala normgivningsmakten enligt AOSt.[15] Ett godtagande av länsstyrelsens ställningstagande till förevarande fråga kan ej heller anses förenligt med de allmänna begränsningsprinciper, som från rättssäkerhets- och andra synpunkter i lagstiftningen, rättspraxis och doktrinen hittills ansetts böra uppställas för den kommunalrättsliga polisiära maktutövningen.[15a]

Den befogenhet för polisen att provisoriskt omhändertaga underårig för utrönande av hans identitet, som departementschefen i stället för socialstyrelsens förslag förordade och som riksdagen godkände, bör betraktas som ett politirättsligt institut, ehuru dess syfte närmast är av socialpolitisk karaktär och ansetts vara ett nödvändigt hjälpmedel för barnavårdsnämnderna i deras barna- och ungdomsvårdande verksamhet.[16] — Det må erinras om att en motsvarande befogenhet att tillfälligt omhändertaga underåriga, vilkas namn, ålder och bostad icke kunna utrönas, tillkom polismyndigheten redan enligt 1924 års barnavårdslag (31 § 3 st).

I detta sammanhang bör anmärkas, att av de allmänna kompetensprinciperna även följer att politiorganen ej utan särskilt bemyndigande äga befatta sig med angelägenheter som tillhöra den kommunala kompetensen. Detta gäller såväl kommunernas oreglerade som reglerade kompetens.[17] Sålunda får exempelvis länsstyrel-

[15] Jfr nedan s. 224 not 11.
[15a] Jfr ovan s. 179.
[16] Se härom närmare nedan s. 298 f.
[17] Jfr ovan s. 62.

sen med stöd av den polisrättsliga generalklausulen i LI icke inkräkta på den kommunala förordningsmakt, som tillkommer kommunerna enligt AOSt, HSt, BrSt och andra författningar. Härför fordras Kungl. Maj:ts godkännande.[18] Ej heller äger t. ex. polismyndighet eller hälsovårdsnämnd använda sin individuella förordningsbefogenhet enligt 8 § AOSt resp. 70 § HSt på sådant sätt, att den ingriper på kommunernas generella normgivningsmakt enligt dessa författningar. Av de allmänna kompetensgrundsatserna följer också att kommun med stöd av den oreglerade kompetensen i 3 § kommunallagen ej får ingripa på ämnen, som positivrättsligt äro förbehållna de allmänna eller speciella politiorganen. Att döma av judikaturen synas kompetenskonflikter av berört slag numera mera sällan uppkomma. Tidigare voro dylika tvistefrågor ej ovanliga.[19]

Av det sagda följer att den polisrättsliga generalklausulen i LI icke berättigar länsstyrelsen att ingripa med tvångsmedel mot kommun som åsidosätter sina skyldigheter i fråga om undervisningsväsendet. Sålunda kan vitesföreläggande med stöd av 7 § 1 mom. LI icke ifrågakomma för att förmå kommun att exempelvis fullgöra den skyldighet att tillhandahålla lokaler eller andra anordningar, som enligt gällande författningar angående skolväsendet åligger kommun.[20] Ej heller torde vitesföreläggande i sådant syfte kunna meddelas med stöd av annat positivt bemyndigande. Huruvida länsstyrelsen med stöd av oskriven rättsgrund kan vara berättigad att föreskriva vite för att förmå kommun att fullgöra åligganden av förevarande art skall här ej undersökas.[21]

Att vitesföreläggande med stöd av 7 § 1 mom. LI ej får användas som tvångsmedel mot kommun i syfte att förmå denna att fullgöra sina positivrättsliga åligganden i andra ämnen än sådana, som

[18] Se 23 § 2 st. AOSt, 68 § 2 st. HSt, 105 § LivsmSt och 2 § 1 st. BrSt.

[19] Se t. ex. RÅ 1921: 17, 1921: 51 och 1927: 24 (inkräktande på den polisrättsliga kompetensen) samt 1927: 28 (ingripande på magistratens behörighet enligt 2 § 1868 års ordningsstadga); se även Grante, Om den kommunala instruktions- och finansmakten (1946) s. 417 ff.

[20] Jfr Sjöberg, FT 1945 s. 34.

[21] Sundberg synes att döma av hans uttalanden i Kommunalrätt, Speciella delen s. 239 samt Kommunalrätt (1964) s. 715 anse att sådan vitesrätt föreligger. Motsatt uppfattning hävdas bl. a. Sjöberg s. 232 och i FT 1945 s. 34 f.

enligt gängse uppfattning innefattas i lokutionen upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, torde vara en inom doktrinen allmänt omfattad mening. Även i praxis lär denna uppfattning numera vara godtagen. I ett äldre rättsfall — RÅ 1912: 157 — har dock RegR intagit en annan ståndpunkt. I detta mål hade länsstyrelsen med stöd av 1874 års hälsovårdsstadga förbjudit verkställighet av ett av kyrkostämman fattat beslut att anordna begravningsplats på ett ur sanitär synpunkt olämpligt område. Sedan församlingen överklagat länsstyrelsens beslut, fastställde RegR detta på de av länsstyrelsen angivna skälen men åberopade därjämte 10 § i 1855 års landshövdinginstruktion, som nu motsvaras av 5 § LI. Såsom framgår av den föregående framställningen måste ett åberopande av detta bemyndigande såsom rättsgrund för ett ingripande mot sanitär olägenhet av den art som målet avsåg vara oriktigt. Att verkställighetsförbudet icke var förenat med vite saknar härvid relevans. — Det må anmärkas att enligt 81 § HSt länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet över hälsovårdsmyndigheternas verksamhet äger förelägga vite mot kommun, liksom mot hälsovårdsnämnd och särskild befattningshavare, som försummar sina åligganden med avseende å allmänna hälsovården.[22]

Det torde måhända icke vara ur vägen att här framhålla, att därest den fara (olägenhet), som realiserandet av ett kommunalrättsligt beslut skulle innebära, faller inom den polisrättsliga generalklausulens kompetensområde, ingripande med stöd av denna givetvis kan ifrågakomma. Den omständigheten att faran härrör från ett kommunalt eller annat offentligrättsligt subjekt kan enligt generalklausulens allmänna syfte ej ha någon inskränkande betydelse beträffande länsstyrelsens ingreppsrätt. Över huvud torde länsstyrelsens befogenheter jämlikt den polisiära generalklausulen — lika litet som andra politimyndigheters ingreppsrätt i kraft av motsvarande generalbemyndiganden — icke hindras eller bindas av andra myndigheters med stöd av särskilda författningsregleringar meddelade beslut, såvida detta icke är uttryckligen utsagt i eller framgår av regleringen.[23]

[22] Jfr ovan s. 115 not 71.

[23] Jfr t. ex. Westerberg, Om rättskraft s. 155 och Sundberg, Kommunalrätt, Speciella delen s. 72. Se även nedan kap. IX avd. B.

IV. Såsom framgår av den historiska översikten av politibegreppets utveckling avskildes genom 1855 års LI sådana angelägenheter och intressen, som tidigare i rättsspråket hänfördes till välfärdspolitin, från länsstyrelsens och därmed även från de lokala polismyndigheternas allmänna polisiära verksamhet, vilken begränsades till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.[24] Denna begränsning gäller, såsom i tidigare sammanhang framhållits, alltjämt och avser såväl de regionala som de lokala polisorganens kompetens enligt den instruktionella generalklausulen.[25] Utanför polismyndigheternas nämnda behörighetsområde falla därför principiellt sådana ämnen och intressen, som äro av näringspolitisk, socialpolitisk eller annan välfärdsfrämjande karaktär, ävensom angelägenheter, vilka enligt vedertagen förvaltningsrättslig systematik hänföras till ekonomiförvaltningsrätten.[26] För ingripanden i den enskildes rätt och frihet i syfte att tillgodose dylika intressen fordras därför principiellt uttryckligt legalt stöd, och detta gäller såväl generella som individuella förvaltningshandlingar.

Att uppdraga fullt entydiga och slutgiltiga gränser mellan de allmänna polismyndigheternas skyddsobjekt och den välfärdsfrämjande verksamheten är knappast möjligt med hänsyn till det organiska samband som rättshistoriskt råder dem emellan.[27] Några svårlösta gränsdragningsspörsmål av principiell och praktisk betydelse torde emellertid att döma av judikaturen på området numera i praxis sällan förekomma. Detta torde främst sammanhänga därmed, att huvudparten av hithörande ämnen och intressen, vilka under äldre skeden skyddades genom ofta vitessanktionerade föreskrifter och förbud, som länsstyrelsen utfärdade med stöd av generalfullmakten i LI, alltsedan 1800 talets senare del blivit reglerade i allmänna lagar och författningar, varvid givetvis även behovet av sanktioner för regleringarnas genomförande i allmänhet tillgodosetts.

Genom denna rättsutveckling torde det praktiska behovet av att

[24] Se ovan s. 37 f.

[25] Jfr ovan kap. II och IV.

[26] Se t. ex. Sundbergs systematik s. 19 f.

[27] Se kap. I under B.

i välfärdsfrämjande syfte använda länsstyrelsens polisiära vitesbefogenhet nästan ha försvunnit. Numera torde tillämpningen av denna befogenhet i sådant syfte teoretiskt kunna aktualiseras endast i fråga om sådana ämnen, som ej äro författningsreglerade, eller i sådana fall, där regleringen är ofullständig eller otillräcklig.

Satsen att generalklausulens kompetensområde principiellt icke omfattar näringspolitiska och andra välfärdsfrämjande intressen har i äldre rättspraxis icke konsekvent upprätthållits.[28] Att draga någon bestämd slutsats angående rättsläget av de rättsfall från modern tid, där förevarande frågeställning varit föremål för de högsta instansernas bedömande, är vanskligt. De avgöranden från senare tid, där ifrågavarande kompetensspörsmål ställts på sin spets, torde vara få. I förevarande sammanhang synes det endast vara två, som böra uppmärksammas, nämligen rättsfallet RÅ 1911 : 84 och ett av Kungl. Maj:t i statsrådet den 14 jan. 1944 avgjort besvärsmål. Båda rörde frågan, huruvida den polisiära vitesbefogenheten i LI kunde användas för att tillgodose ett näringspolitiskt intresse, nämligen fisket.

I 1911 års rättsfall gällde huvudspörsmålet, huruvida länsstyrelsen med stöd av vitesbefogenheten i 10 § 1855 års landshövdinginstruktion (nu LI 7 § 1 mom.), kunde anses berättigad att förbjuda en enskild person, G., att fortsätta med sandupptagning medelst sandsugningsapparat från havsbottnen i Lundåkrabukten med

[28] Enligt äldre praxis har den omständigheten att de med stöd av den polisiära vitesbefogenheten i LI utfärdade inskränkande föreskrifterna eller förbuden tjänat även näringspolitiska och liknande ekonomiska intressen icke ansetts inverka på frågan om deras laglighet. Så t. ex. beträffande de av länsstyrelsen under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet meddelade föreskrifterna angående handel vid torgdagar, kreatursmöten, s. k. likvidationsmöten m. m., varigenom bl. a. de varuslag som därvid eljest enligt NFF fått försäljas inskränkts. Se exempelvis rättsfallen NJA 1886 s. 314, 1905 s. 108, 1917 s. 455 ävensom NJA 1891 s. 400 (förbud mot tångtäkt), 1896 s. 201 (förbud att utskeppa och lossa sten), 1901 s. 195 (förbud mot flottning). Vidare må omnämnas rättsfallen RÅ 1909: 57 (åtgärder mot dammbyggnad), 1923 K 39 (förbud mot stentäkt vid strand), 1929: 24 och 1929: 92 (föreskrifter om allmän farleds begagnande) samt RÅ 1930: 56 (avstängning av allmän farled), Jfr SOU 1922: 49 not. 1 s. 154. Se även Matz, Bidrag till tolkningen av NFF, särskilt s. 40—58, Strömberg s. 72 f. och Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier I s. 47 ff. samt Herlitz, StvT 1921 s. 144 och Sundberg StvT 1930 s. 220 ff.

hänsyn till den skada, som därigenom tillfogades fisket. Av den av länsstyrelsen införskaffade utredningen framgick, att sandupptagningen, därest den fortsatte, skulle inverka menligt på fisket icke endast i bukten utan också i angränsande trakter. Länsstyrelsen förbjöd G. vid vite att medelst sandsugningsapparat eller på annat därmed jämförligt sätt låta upptaga sand inom området ifråga, enär det kunde antagas att skada för fisket uppstode, därest sandupptagningen fortfore. G. besvärade sig och åberopade att gällande lag icke gåve stöd för det överklagade förbudet, enär stadgandet i 10 § LI begränsades av bestämmelserna i 9 och 13 §§ i den numera upphävda fiskeristadgan 17 okt. 1900, som länsstyrelsen ej iakttagit. Dessa föreskrifter innehöllo bemyndigande för länsstyrelsen att efter vederbörande intressenters hörande utfärda särskilda bestämmelser för viss ort om »fiskets vård och lämpliga bedrivande», och överträdelse av sådana föreskrifter straffades med böter (22 §).[29] RegR godkände det överklagade förbudet men föreskrev, att det ej skulle gälla längre än till den 1 maj 1912 eller tills dessförinnan fråga om meddelandet för ifrågavarande ort av särskilda bestämmelser enligt 9 och 13 §§ fiskeristadgan blivit i behörig ordning avgjord.

Utgången av detta mål är diskutabel. Av handlingarna i målet och länsstyrelsens av RegR godkända motivering framgår otvetydigt, att förbudet skulle fylla ett typiskt näringspolitiskt intresse, nämligen fiskets vård och bedrivande. Såsom framgår av den tidigare framställningen faller tillgodoseende av dylika välfärdsfrämjande intressen utanför generalklausulens kompetensområde enligt gällande LI. Så var emellertid rättsläget även enligt 1855 års LI vid tiden för RegR:s prövning. RegR:s bedömning av kompetensfrågan måste därför anses felaktig ur principiella synpunkter. Det lär emellertid kunna antagas, att till utgången av målet i viss mån bidragit den vid detta sekels början i doktrinen och även i praxis ganska allmänt vedertagna åsikten, att länsstyrelsens generalbemyndigande i LI för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande och dess vitesbefogenhet för detta ändamål var att betrakta

[29] Denna stadga har efterträtts av nu gällande fiskeristadga 24 sept. 1954, som i huvudsak innehåller enahanda bestämmelser som 1900 års stadga i fråga om utfärdande av lokala fiskeribestämmelser och den formella beredningsordningen därvid (14—20 §§).

som ett allmänt reservstadgande, som hade ett ganska rymligt användningsområde och som ansågs kunna utnyttjas bl. a. såsom ett komplement till lagstiftningen i sådana fall, då denna icke anvisade erforderliga sanktionsmedel. Avgörande för RegR:s ståndpunktstagande torde emellertid främst ha varit den stora skada för fiskeribeståndet inom ifrågavarande område, som den pågående sandupptagningen innebar, och angelägenheten att av detta skäl omedelbart hejda denna. Det faktiska läget påminde alltså om en nödsituation, och det torde icke vara uteslutet att bakom RegR:s icke motiverade beslut ligger en tillämpning av de allmänna grundsatserna om den förvaltningsrättsliga nödrätten. Med hänsyn till omfattningen av den akuta fara, som sandupptagningen innebar för fiskeribeståndets tryggande och det i förhållande till detta allmänna intresse ringa intrång i den enskildes rättssfär som förbudet medförde, torde därför de allmänna förutsättningar, som vid denna tid enligt rättspraxis och inom doktrinen i allmänhet uppställdes för nödrättsreglernas tillämpning i fall av föreliggande slag, ansetts ha förelegat.[30] Utifrån denna synpunkt är RegR:s ställningstagande försvarligt.

Utgången av 1911 års rättsfall är intressant även från den synpunkten, att åsidosättande av ett föreskrivet beredningsförfarande principiellt ej ansågs hindra tillämpligheten av den polisiära vitesbefogenheten.[31] Jämväl detta liberala betraktelsesätt torde ha influerats av lägets nödrättsliga karaktär.[32]

Även i 1944 års fall gällde huvudfrågan tillämpningsområdet för länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt LI,[33] och syftet med den i må-

[30] Jfr nedan s. 256 f.

[31] Det förtjänar framhållas, att gällande 1954 års fiskeristadga innehåller ett stadgande om rätt för länsstyrelsen att därest frågan om meddelande av lokal fiskeriföreskrift är synnerligen brådskande eller av ringa betydelse, efter fiskeriintendentens hörande besluta i ärendet utan att iakttaga den eljest i stadgan föreskrivna beredningsproceduren med bl. a. sammanträde med vederbörande intressenter (19 §). En motsvarighet till detta undantagsstadgande infördes i 1909 års fiskeristadga genom en år 1930 vidtagen ändring (SFS 1930: 297).

[32] Andra aspekter på detta rättsfall ha anlagts av Staedler i ett stencilerat arb. ang. förvaltningsaktens materiella förutsättningar (1940) s. 21 f.

[33] I detta fall gällde 1937 års LI, och vitesbefogenheten hade där samma utformning som i 1855 års LI.

let ifrågasatta fridlysningsåtgärden var som ovan redan anmärkts att tjäna fiskets intressen. Omständigheterna i målet voro i korthet följande.[34]

Hos länsstyrelsen i Gävleborgs län anmälde Bergvik och Ala nya aktiebolag att bolaget till tryggande av laxens framkomst i Ljusne strömmar ämnade i Ljusne älv nedanför Höljebro kraftverk i Söderala socken anordna en fångstanläggning, från vilken den där infångade laxen skulle överflyttas till den del av vattendraget, som vore belägen ovanför nämnda kraftverk. För att säkerställa detta fångstförfarande hemställde bolaget om fridlysning av ett visst, i framställningen närmare utmärkt område, inom vilket anläggningen var planerad. Länsstyrelsen beslöt utan motivering att framställningen icke skulle föranleda någon åtgärd. Häröver anförde bolaget besvär under yrkande att Kungl. Maj:t ville med ändring av länsstyrelsens beslut antingen utfärda förbud för obehöriga att vid vite beträda berörda område eller återvisa målet till länsstyrelsen för ny behandling.

Länsstyrelsen framhöll i yttrande över besvären att bolagets avsikt med framställningen syntes ha varit att genom fridlysningen förhindra olovligt fiske. Då ansvar för olovligt fiske vore i lag bestämt samt någon annan anledning till fridlysning av fångstplatsen ej syntes föreligga, hade länsstyrelsen ansett sig förhindrad meddela den begärda fridlysningen. Lantbruksstyrelsen tillstyrkte i infordrat yttrande bifall till besvären med hänsyn till den betydande omfattningen av laxbeståndet i Ljusnan och då stora svårigheter förelåge att effektivt förhindra förekommande tjuvfiske samt den begärda fridlysningen icke kunde anses på något sätt medföra olägenheter för ortsbefolkningen. Kungl. Maj:t fann — enär med avseende å vad i målet förekommit länsstyrelsen bort jämlikt 6 § 1 mom. LI (nu 7 § 1 mom.) meddela förbud för obehörig att vid vite beträda i ansökningen avsett område — skäligt att med upphävande av överklagade beslutet visa målet åter till länsstyrelsen för ny behandling.

Jämväl i detta fall kan det ifrågasättas, huruvida tillämpningen av vitesbefogenheten kan anses överensstämma med den tidigare

[34] En mera fullständig redogörelse för detta mål har av förf. lämnats i FT 1944 s. 40 ff.

förfäktade uppfattningen, att generalklausulens ändamålsbestämmelse i LI icke omfattar välfärdsfrämjande intressen. Det synes dock föreligga en viss och ganska betydelsefull skillnad mellan detta och 1911 års rättsfall med avseende å det syfte förbudet skulle tjäna. I sandsugningsmålet avsåg förbudet direkt och uteslutande att avvärja en förestående skada på fisket och riktade sig mot den farliga handlingen som sådan. Förbudet hade därför ett primärt näringspolitiskt syfte. I 1944 års fall däremot var tillträdesförbudets huvuduppgift att komplettera skyddsåtgärder, som av bolaget vidtagits i syfte att trygga genomförandet av det planlagda och delvis redan påbörjade arbetet med laxöverförandet men vilka visat sig ineffektiva. Sålunda bedrevs tjuvfiske i stor utsträckning inom området. Fridlysningen skulle alltså tjäna samma syfte som andra tillträdesförbud av liknande politirättslig art, dvs. att avhålla obehöriga från att besöka området. Med hänsyn härtill torde den omständigheten att fridlysningen även avsåg att tillgodose ett näringsrättsligt intresse i och för sig ej böra tilläggas samma konstitutiva betydelse som i 1911 års rättsfall.

Avgörande för bedömningen av frågan om tillträdesförbudets laglighet måste emellertid vara, huruvida detta riktade sig mot en fara av den art, som på sätt i kap. VI närmare utvecklats utgör förutsättning för politirättsligt ingripande. Så kan ej anses ha varit fallet. Varken laxöverförandet eller de av bolaget för dettas genomförande vidtagna eller planerade åtgärderna inneburo någon fara för allmän ordning och säkerhet. Ej heller medförde allmänhetens beträdande av området i och för sig någon fara för skada. Det egentliga syftet med tillträdesförbudet var att förhindra att tjuvfiske ägde rum i samband med laxöverförandet. Det måste anses uppenbart att utfärdande av till allmänheten riktade, generella förbud eller påbud i sådant syfte ej omfattas av de befogenheter, som enligt LI tillkomma länsstyrelsen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, eller överensstämmer med de allmänna grundprinciper, som gälla för den politirättsliga maktutövningen.[35] En motsatt uppfattning skulle leda till allvarliga konsekvenser ur rättssäkerhetssynpunkt.

[35] Se särskilt kap. VI och VIII; jfr även det nedan s. 296 ff. behandlade ingripandet.

Slutsatsen av det förda resonemanget synes alltså bli, att de legala förutsättningarna för tillämpning av vitesbefogenheten i 7 § LI ej förelågo i det föreliggande fallet.[35a]

Att Kungl. Maj:t icke godtog den av länsstyrelsen åberopade invändningen, att vitesbefogenheten icke kunde tillämpas av den anledningen att olovligt fiske vore kriminaliserat, måste betraktas som en naturlig konsekvens av ställningstagandet till huvudfrågan. Tillträdesförbudet avsåg ju icke att utgöra en sanktion mot olovligt fiske utan skulle tjäna ett vidare prevenerande syfte, nämligen att avhålla alla obehöriga från att beträda det ifrågavarande området. Att vitet — i likhet med alla tillträdesförbud av denna ovillkorliga, absoluta karaktär — därigenom indirekt även riktade sig mot straffsanktionerade handlingar, kan givetvis i och för sig ej kollidera med principen, att vite icke får användas, där ansvar är i lag stadgat. Att vite användes som komplement till straffet, då detta — såsom i förevarande fall — visat sig ineffektivt, måste helt överensstämma med vitets allmänna natur och funktion som tvångsmedel. Risk för »dubbelbestraffning» kan därför ej heller föreligga i dylika fall.[36]

Avsteg från den inom politilagstiftningen tidigare allmänt erkända principen att straff och vite icke bör användas vid sidan av varandra som sanktionsmedel för samma förseelse ha under senare år gjorts i vissa författningar såsom AOSt (28, 29 och 31 §§), HSt (75 och 84 §§) och förordningen om brandfarliga varor (63 och 65 §§). I de fall, då straff lagstiftningsmässigt föredrages som sanktionsmedel framför vite, kan detta betingas av praktikabla skäl. Straffet är i många fall ett mera snabbt och effektivt reaktionsmedel än vite. Vitesföreläggande är nämligen ofta en omständlig och tidskrävande procedur, och då frågan om utdömande av det före-

[35a] Jfr NJA 1896 s. 116, där länsstyrelse ej ansågs kunna stadga straff för överträdelse av föreskrifter, som länsstyrelsen utfärdat till skydd för laxfiske.

[36] Se härom Fahlbeck a.a. s. 47 ff., 79 ff. Se även Herlitz, Föreläsningar III s. 550 ff., 558 ff. jämte där citerade författare samt Strömberg, FT 1955 s. 197 ff., FT 1958 s. 181 f. och FT 1959 s. 187. Om den rättshistoriska bakgrunden till den allmängiltiga satsen att straff utesluter tillämpning av vite i samma situation se Fahlbeck a.a. s. 14 ff., 52 ff., Petrén, FT 1946 s. 240 ff. och Strömberg s. 33 ff.

lagda vitet behandlas av domstol, har ofta syftet med vitet förlorat sin aktualitet.[37]

Beträffande innebörden av uttrycket »lag» i 7 § 1 mom. LI må anmärkas, att därmed torde enligt såväl rättspraxis som doktrinen avses varje allmän rättsnorm och alltså även lagstiftningsakter, utfärdade av Kungl. Maj:t i administrativ ordning jämlikt RF § 89, samt lokala, kommunala och statliga föreskrifter, som äro sanktionerade enligt allmänna blankettstraffbestämmelser. Som allmän författning torde däremot ej kunna betraktas anvisningar av central myndighet, t. ex. sådana som utfärdas av byggnadsstyrelsen och medicinalstyrelsen med stöd av BySt (76 § 2 mom.) resp. HSt (4 §).[38]

Den i det föregående för länsstyrelsens polisiära befogenheter enligt LI fastställda begränsningsprincipen, att dessa icke få utövas i syfte att tillgodose välfärdsfrämjande intressen, är tillämplig även på de lokala polisorganens maktverksamhet enligt PI. Denna princip gäller också inom specialpolitirätten, såvida ej annat följer av positiva stadganden, och omfattar individuella såväl som generella ingripanden. Sålunda får exempelvis tillståndsprövningen angående offentliga tillställningar enligt AOSt icke användas för att direkt eller indirekt gynna vissa slag av nöjesanordnare till förfång för andra, och lokala ordnings-, hälsovårds- och livsmedelsstadgor få icke innehålla regleringar som inskränka näringsfriheten, med mindre detta betingas av ordnings- resp. sanitära och hygieniska skäl.[39]

[37] Jfr KPr 1960: 139 s. 77 f. och SOU 1959: 38 s. 104 f. Motsatt uppfattning framföres av departementschefen i motiveringen beträffande den i 31 § AOSt upptagna vitesbefogenheten. Där framhålles att vitet vore ett mera verksamt sätt att så snabbt som möjligt nå rättelse än straffet; se KPr 1956: 143 s. 134. — Av departementschefens uttalande i KPr 1962: 12 s. 164 framgår att vitesbefogenheterna i 14 § 1 st. BrL och 24 § 2 st. BrSt avses skola vara subsidiära till blankettstraffet i stadgans 27 §; jfr nedan s. 316 not 19.

[38] Jfr HSt:prop. s. 296.

[39] Sålunda får t. ex. i hamnordning icke regleras förhållanden i syfte att inskränka fiskerätten exempelvis genom förbud mot att inom hamnområde fiska med vissa slag av redskap eller från vissa slag av farkoster, såvida detta ej befinnes nödvändigt från allmänna hamnordningssynpunkter. Nuvarande av ÖÄ den 9 juni 1959 fastställda hamnordning för Stockholm upptager dels ett stadgande om att båtar med sänkhåv inom hamnområdet

Såsom framgår av framställningen i kap. IV äro näringspolitiska och andra välfärdsfrämjande intressen i stor utsträckning reglerade i olika lagar och författningar inom specialpolitins område och äro ofta även straffsanktionerade. Även tillsynen över efterlevnaden av dylika regleringar ankommer på polisorganen enligt generalklausulen i PI, såvida denna uppgift positivrättsligt ej tillagts andra organ. I den mån sådana särbestämmelser ej föreligga ingår det alltså i polisens allmänna uppgifter för rätts- och samhällsordningens tryggande att övervaka ifrågavarande författningar samt att i kraft av sina allmänna och speciella maktbefogenheter preventivt och repressivt ingripa mot dylika överträdelser. Polisens ifrågavarande verksamhet omfattar genomgående ingripanden i individuella fall. För generella, normativa ingrepp i den enskildes rätt och frihet i välfärdsfrämjande eller liknande syfte fordras såsom tidigare anmärkts uttryckligt författningsstöd, och sådan befogenhet synes enligt den skrivna rätten endast undantagsvis tillkomma polismyndigheterna.[40]

få nyttjas för fiske allenast med tillstånd av hamnkaptenen, dels att fiske med sådan båt ej får bedrivas så, att hinder eller olägenhet uppkommer för trafiken. Dessa föreskrifter, som äro straffsanktionerade, ha ansetts nödvändiga av allmänna ordningsskäl. — Ej heller torde ur principiella synpunkter hinder böra möta mot att i lokala ordningsföreskrifter intagas inskränkande föreskrifter angående bedrivande av fiske från broar och deras ledverk vid allmän väg på sådant sätt, att hinder eller olägenhet därigenom orsakas trafikanter eller andra. Den omständigheten att förehavanden av denna art i vissa fall även torde kunna inrymmas under straffbuden i lagen 28 sept. 1951 om straff för vissa trafikbrott torde i och för sig principiellt icke utgöra hinder mot en normativ reglering i förebyggande syfte av dylika frågor, därest det finnes nödvändigt och lämpligt från allmänna ordnings- och säkerhetssynpunkter.

[40] Sådan rätt tillkommer däremot i stor utsträckning andra förvaltningsmyndigheter enligt olika specialförfattningar, t. ex. gruvlagen (68 och 71 §§), uranlagen (47 och 50 §§), atomenergilagen (4, 6, 9 och 10 §§), strålskyddslagen (5, 9, 16, 18 och 19 §§), AtomskL (5 §), giftförordningen (21 och 22 §§), rusdrycksförsäljningsförordningen (38, 56, 80 och 85 §§), ölförsäljningsförordningen (16, 28, 32 och 34 §§), fiskeristadgan (14 och 30 §§), naturvårds-, fornminnes- och byggnadsminneslagarna etc.

Om möjligheten att använda politirättsliga sanktioner som påtryckningsmedel för fullgörande av betalningsanspråk

Såsom tidigare antytts få i princip politirättsliga sanktioner ej utan uttryckligt positivrättsligt stöd användas såsom påtryckningsmedel för att framtvinga fullgörandet av privat — eller offentligrättsliga betalningsanspråk.[1] Den närmare innebörden av denna sats skall i det följande något belysas.

Ifrågavarande princip är allmänt erkänd inom den förvaltningsrättsliga doktrinen och gäller såväl direkta som indirekta sanktionsmedel. Denna principiella begränsning av de politirättsliga maktbefogenheterna följer redan av politiförvaltningens syftemål, som ju avser att bereda skydd mot farligheter som hota allmän ordning och säkerhet. De medel, som erfordras för att säkerställa och framtvinga fullgörandet av betalningsanspråk eller andra ekonomiska prestanda av civilrättslig natur regleras — liksom ordningen för dylika rättigheters fastställande — inom andra delar av rättssystemet, främst civilrätten och processrätten, inklusive exekutionsrätten. Av det sagda torde framgå att de befogenheter, som enligt PI tillkomma de allmänna polisorganen för fullgörandet av uppgiften för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, icke få användas i förevarande syfte.

Sålunda äger — för att taga ett exempel, varom i praktiken viss tvekan synes råda — polisen icke ingripa vare sig med förbud eller tvångsmedel för att förhindra framförandet av motorfordon, för vilket föreskriven skatt ej erlagts.[2] Den omständigheten att framförande av motorfordon, för vilket skatteplikten ej fullgjorts, är straffsanktionerat (11 § 1923 års automobilskatteförordning) torde därvid sakna relevans. Enligt PI:s allmänna grunder är det icke

[1] Problemställningen har i svensk litteraur berörts av Strömberg, FT 1955 s. 288 ff. och FT 1957 s. 273 ff.

[2] Det må anmärkas att oklarheten rörande förevarande spörsmål framhållits av poliskammaren i Stockholm i en skrivelse av den 21 dec. 1962 till ÖÄ, som överlämnat skrivelsen till Kungl. Maj:t för beaktande vid eventuell översyn av anvisningarna till PI.

meningen att de tvångsmedel, som enligt instruktionen och allmänt erkända rättsgrundsatser stå polisen till buds för fullgörandet av uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, skola användas vid beivrande av förseelser som bestå i underlåtenhet att fullgöra skatter eller andra offentligrättsliga avgifter. Ohörsamhet av ifrågavarande slag kan således icke berättiga polisen att med stöd av PI ingripa med maktmedel mot den försumlige. Ett ingripande i sådant syfte skulle ju i föreliggande exempel uteslutande rikta sig emot skattepliktens fullgörande, och ingripandet skulle således utgöra ett påtryckningsmedel för exekverandet av en fordringsrättighet. Att använda polisens allmänna maktmedel i sådant syfte måste anses innefatta ett klart kompetensöverskridande.[3] Såsom ytterligare belägg härför torde kunna åberopas att regleringen i automobilskattförordningen får anses exkluderande.[4]

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning i fråga om möjligheten att med stöd av generalklausulen använda polisrättsliga maktmedel för indrivning av trafikförsäkringsavgifter[5] och andra liknande avgifter eller skatter.[6]

Större uppmärksamhet än de direkta maktmedlen förtjänar i förevarande avseende de indirekta sanktionerna. Det spörsmål, som därvid särskilt intresserar, är huruvida de blankettstraffbud, som vissa författningar inom specialpolitin innehålla, avses skola användas såsom pådrivningsmedel för fullgörandet av vissa slag av offentligrättsliga betalningsanspråk. Att enbart av ordalydelsen av åsyftade straffstadganden vinna full klarhet rörande förevarande problemställning, varom i praxis osäkerhet synes råda, torde ej alltid vara möjligt. Detta sammanhänger med den legislativa konstruktionen av blankettstraffen. Dylika straffbud förekomma huvudsakligen inom specialstraffrätten och skilja sig som bekant från allmänna straffrättens straffstadganden därigenom att de icke innehålla någon närmare gärningsbeskrivning utan blott själva straff-

[3] Jfr ovan s. 189.

[4] Se härom kap. IX avd. B. — Om politirättsligt ingripande för förhindrande av framförande av motorfordon i andra fall än ovan berörts se nedan s. 283 f.

[5] Jfr 24 § lagen 10 maj 1929 om trafikförsäkring å motorfordon.

[6] Jfr t. ex. 1923 års hundskatteförordning.

satsen samt en hänvisning till det lagställe, där den förbjudna resp. påbjudna handlingen anges. I allmänhet återfinnes lagrummet ifråga i en lagstiftningsprodukt, som utfärdats av samma eller oftare ett annat lagstiftande organ än det som stiftat blankettstraffbudet.[7] Till den senare typen hör den normgivningsmakt, som enligt olika författningar inom specialpolitins område tillkommer kommunerna och/eller statliga myndigheter. De tillämpningssvårigheter, som ifrågavarande straffbud i tillämpningen framkalla, synas huvudsakligen hänföra sig till de straffsanktioner som gälla för åsidosättande av bestämmelser i lokala ordnings- och hälsovårdsföreskrifter[8] och i reglementen eller taxor som avses i 25 § AOSt.

Helt allmänt torde man kunna utgå ifrån att den i doktrinen vedertagna satsen att politirättsliga sanktioner ej utan positivt stöd få användas såsom påtryckningsmedel för fullgörandet av ekonomiska prestanda även omfattas av lagstiftaren och att således för avsteg från denna regel måste fordras särskilda skäl. Ett slutgiltigt, generellt svar på den uppställda frågan torde emellertid ej kunna ges utan en närmare undersökning. Därvid torde till en början den kommunala normgivningsrätten böra uppmärksammas. Avgörande för frågeställningen är ytterst i vad mån den kommunala normgivningsbefogenheten kan anses inrymma regleringar som grundlägga betalningsskyldighet för den enskilde i form av kommunala avgifter. Att bemyndigandet i 25 § AOSt i viss utsträckning förutsättes inbegripa sådan rätt framgår redan av dess ordalydelse. Spörsmålet om räckvidden av detta bemyndigande beröres i ett senare sammanhang.

Beträffande de kommunala avgifterna är det främst de offentligrättsliga som här intressera. Därmed förstås inom doktrinen vanligtvis sådana avgifter, som kommun äger uttaga med stöd av särskilda positiva författningsbemyndiganden. Till privaträttsliga kommunala avgifter hänföras däremot sådana avgifter, som grundas på de befogenheter som enligt allmänna rättsregler tillkomma även enskilda personer och som alltså grundas på individuella avtal mellan

[7] Se härom t. ex. Thornstedt s. 29 f. jämte där citerade författare.
[8] Se t. ex. 28 § AOSt, 84 § HSt, 27 § BrSt och straffbestämmelserna i KF 8/5 1874 ang. hamnordningar enligt KK 30/4 1925 (nr 100); jfr nedan s. 224 not 11.

kommunen och den enskilde.[9] Som exempel på avgifter av denna typ kan nämnas avgifter för nyttigheter av skilda slag, som kommunerna tillhandahålla de enskilda, t. ex. kommunala spårvägs- och omnibussföretag, kommunernas leverans av gas, koks och elektricitet, hamnförvaltningarnas tillhandahållande av anordningar och materiel för lastning och lossning av gods, lokaler för uppläggning och lagring av gods m. m.

Huvudparten av de kommunala offentligrättsliga avgifterna utgöres av sådana avgifter å den »allmänna rörelsen» som avses i 74 § kommunallagen. Innebörden av detta begrepp är oklar. Enligt rättspraxis och doktrinen räknas dock allmänt såsom avgifter å den allmänna rörelsen bl. a. torg-, hamn- och farledsavgifter. Rättsgrundvalen för uttagande av vissa av de kommunalrättsliga avgifterna är given i särskilda bemyndiganden i specialförfattningar inom politins olika områden såsom kommunikations-, ordnings-, byggnads-, brand- och hälsovårdspolitin, vilka även bestämma ordningen för avgifternas uttagande och, i vissa fall, även grunderna för desamma.[10]

Att den ovan berörda kommunala normgivningsmakten ej kan anses innefatta regleringar som konstituera skyldighet för den enskilde att erlägga avgifter eller andra ekonomiska prestanda torde framgå redan av de allmänna begränsningsprinciper, som enligt de s. k. stadsstadgorna och rättspraxis gällde för den kommunala förordningsmakten och vilka uttryckligen inskrivits i AOSt (7 §), HSt (65 §) och BrSt (1 §). Enligt dessa principer få bl. a. i lokala föreskrifter ej intagas bestämmelser angående förhållanden, om vilka annorledes är bestämt eller varigenom obefogad inskränkning göres i den enskildes frihet. Att dessa begränsningsnormer även innefatta förbud mot att ålägga den enskilde betalningsplikt eller andra förpliktelser av civilrättslig karaktär framgår klart av moti-

[9] Se Sundberg, Kommunalrätt (1964) särskilt s. 348 ff. och 407 ff. samt Westerberg, Skatter, avgifter och pålagor (1961) s. 115 ff. jämte där citerade författare. — Om statliga avgifter se t. ex. Westerberg a. a. jämte där anmärkta arbeten. Jfr även Strömberg, Offentliga anstalter, bl. a. s. 465 ff.

[10] Se t. ex. LKomAvg, KK 21 april 1950 (nr 152) om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor m. m., 14—16 §§ VaL, 13 § lagen den 20 mars 1959 om köttbesiktning m. m. Jfr även SOU 1963:29.

ven till ifrågavarande normgivningsbefogenhet samt av normalförslagen till lokala ordnings- och hälsovårdsföreskrifter. I sistnämnda hänseende må påpekas att i kommentarerna till den av Kungl. Maj:t den 5 juni 1959 fastställda normalhälsovårdsordningen uttryckligen understrykes att kommunala avgifts- eller taxefrågor ej böra intagas i lokal hälsovårdsordning samt att i det av sjöfartsstyrelsen den 16 dec. 1957 fastställda normalförslaget till hamnordning framhålles att ersättnings- eller andra civilrättsliga frågor icke kunna regleras i hamnordning.[11]

Av det sagda torde således framgå att bestämmelser, som grundlägga skyldighet att erlägga avgifter för sop- och latrinhämtning, gårds- och gaturenhållning, vatten- och avloppsavgifter samt hamnavgifter, icke få intagas i dylika lokala förordningar.[12] Därest bestämmelser av sådan innebörd intagits i förordningarna, kunna de endast tilläggas deklarativ verkan. Avnämarens skyldighet att erlägga avgifter av hithörande slag brukar i allmänhet regleras genom särskilda avtal med vederbörande verk och enligt privaträttsliga grunder. Att straffsanktion ej kan ifrågakomma i sådana privaträttsliga avtal, med mindre uttrycklig rättsgrund härför föreligger, torde icke behöva särskilt påpekas.

[11] Jfr Strömberg s. 191 f. — Lokala hamnordningar äro typologiskt att betrakta som sådana kommunala ordningsföreskrifter, som avses i 7 § AOSt. Vissa grundläggande bestämmelser om hamnordningar äro givna i KF 8 maj 1874 ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket, och där betecknas hamnordnings materiella föreskrifter som komplement till lokala ordningsstadgor. Härav anses i praxis följa att hamnordnings föreskrifter äro underkastade de allmänna begränsningsprinciper som i 7 § AOSt uppställas i fråga om den kommunala normgivningen. Stadgans straffsanktioner anses däremot ej skola äga tillämpning beträffande hamnordning utan ansvarsbestämmelserna i 1874 års förordning skola gälla. AOSt:s bestämmelser äro tillämpliga även på den formella ordningen för hamnordnings antagande. — Jfr JO 1957 s. 317 ff.

[12] Till hamnavgifter bruka vanligtvis hänföras avgifter, som trafikanter ha att erlägga för nyttjande av allmän hamn med därtill hörande anordningar för lossning, lastning och lagring av gods samt kajer, bryggor och andra förtöjningsanordningar. — Om avgifter till täckande av kostnader för vatten- och avloppsanläggning som avses i VaL stadgas i lagens 14—16 §§; jfr nedan s. 234 not 42.

Av de allmänna begränsningar, som sålunda gälla för den kommunala normgivningsrätten och vilka helt överensstämma med de i det föregående angivna allmänna kompetensfördelningsgrunderna, följer således, att straffsanktioner som resp. författning uppställer för överträdelse av föreskrifter, som utfärdats med stöd av denna befogenhet, icke avses skola gälla för civilrättsliga regleringar.[13] Något praktiskt behov av att straffbelägga underlåtenhet att erlägga kommunala avgifter av förevarande art torde ej heller i allmänhet kunna anses föreligga.[14]

Vad härefter angår förordningsrätten enligt 25 § AOSt innefattar denna befogenhet för länsstyrelsen att om behov därav föreligger — efter hörande av kommunens fullmäktige — utfärda reglementen eller taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarelag e. d., där ej annorlunda är föreskrivit.[15] Som exempel på regleringar som avses i denna paragraf, som motsvarar 23 § i 1868 års ordningsstadga, kan nämnas — förutom i paragrafen uppräknade verksamhetsformer — reglementen för drosktrafik och vissa slag av lokala reglementen angående passagerartrafik med fartyg. Enligt 28 § AOSt stadgas bötesstraff för den som bryter mot bestämmelse i reglemente eller taxa som avses i 25 §.

Spörsmålet i vad mån berörda straffsanktionering kan användas såsom pådrivningsmedel för uttagande av taxor som avses i angivna lagrum synes icke ha varit föremål för prövning i rättspraxis och synes ej heller ha behandlats i litteraturen.[16] Att slutgiltigt besvara denna fråga ställer sig svårare än den föregående. Att i detta sammanhang närmare ingå på spörsmålet faller utom ramen för detta arbete. Några allmänna synpunkter skola dock i det följande framläggas.

[13] Märk även departementschefens uttalanden i KPr 1958: B 46 s. 300, att i lokal hälsovårdsordning straffsanktion ej får stadgas för förbud mot att öppna eller stänga vattenanläggnings ventiler o. d. eller att olovligen öppna vattenledning, som avstängts på grund av utebliven avgiftsbetalning; jfr också Sjöholm, SST 1960 s. 117.

[14] Jfr nedan s. 226 f.

[15] Reservationen avser bl. a. taxor i yrkesmässig trafik, som regleras i 1940 års förordning ang. dylik trafik (29 §).

[16] Sålunda synes ämnet ej ha behandlats av Strömberg i arbetet Offentliga anstalter.

Helt allmänt torde kunna hävdas, att de allmänna begränsningsregler som gälla för den kommunala förordningsmakten böra äga tillämpning även på ifrågavarande statliga normgivningsbefogenhet. Härav följer att införande av straffbelagd avgiftsplikt i reglementena endast kan anses tillåtet, då detta betingas av ett verkligt, påtagligt behov. Denna för alla ingripanden i den enskildes rätt och handlingsfrihet primära grundsats[17] torde i förevarande fall innebära, att blankettstraffbudet i 28 § AOSt får tagas i anspråk för förmå den enskilde att fullgöra sin avgiftsplikt endast i sådana fall, då det är nödvändigt för att tillgodose det syfte som reglementet skall tjäna.

Den nu förfäktade meningen avviker som synes från den ovan återgivna ordalydelsen av ansvarsbestämmelsen i 28 § AOSt. Det bör emellertid understrykas, att behovsprincipen gäller även tillämpningen av de politirättsliga blankettstraffbuden och att dessa — liksom andra politirättsliga sanktioner — avses skola ifrågakomma endast i sådana fall, då straffsanktion befinnes nödvändig för att syftet med den aktuella regleringen skall kunna tillgodoses.[18]

I enlighet med det nu sagda skulle således straff för underlåten betalning av taxeavgift som avses i 25 § AOSt kunna stadgas allenast i sådana fall, då andra tillåtna politirättsliga sanktioner visa sig otillräckliga eller olämpliga. Att de politirättsliga blankettstraffen ej få användas då straff för handlingen eller underlåtenheten kan ifrågakomma enligt brottsbalken eller annan allmän författning följer av den allmänt erkända grundsatsen om förbud för dubbelbestraffning.[19] Av vad nu sagts torde framgå att de fall, då praktiskt behov föreligger av att använda straffsanktion som pådrivningsmedel för erläggande av sådana avgifter som avses i § 25 AOSt, äro begränsade. Vad särskilt gäller avgifter för begagnande av spårväg, buss- eller droskbil stå olika sanktionsmöjligheter till buds för att förmå nyttjaren att fullgöra föreskriven avgiftsbetal-

[17] Jfr kap. VIII. Se även kap. IX avd. A.

[18] Jfr nedan s. 250.

[19] Denna sats har som bekant uttryckligen inskrivits i fråga om länsstyrelsens vitesbefogenhet i 7 § 1 mom. LI. Om den närmare innebörden av denna begränsningsprincip se t. ex. Strömberg s. 108 ff. jämte där citerade författare; jfr även ovan s. 217 f.

ning, främst förskotts- eller kontantbetalning samt möjlighet att avbryta prestationen vid underlåtenhet att erlägga befordringsavgiften.[20] Vidare må erinras om att underlåtenhet att erlägga sådana avgifter kan bestraffas som bedrägligt beteende ev. bedrägeri enligt brottsbalken 9: 2 andra stycket.

Vissa lokala drosktrafikreglementen innehålla bestämmelser om att, därest under färd fel uppkommer å taxametern och passageraren fordrar att den beställda körningen likväl skall fullföljas eller om beställd körning avbrutits på grund av skada å bilen, betalning för körningen skall bestämmas enligt överenskommelse, och om sådan ej kan träffas, poliskammaren skall bestämma det belopp, som passageraren har att erlägga för körningen.[21] Åsyftade reglementen ha utfärdats med stöd av 1868 års ordningsstadga. Lagligheten av dylika regleringar, varigenom uppdrages åt polismyndighet att avgöra civilrättsliga tvistefrågor, torde med fog kunna ifrågasättas. För egen del anser jag att de stå i strid med de i det föregående berörda allmänna kompetensgrundsatserna.[22]

I detta sammanhang må erinras om att straffpåföljd kan utkrävas för den som underlåter att erlägga sådana tidsbegränsade parkeringsavgifter, som avses i 2 § LKomAvg, ehuru uttryckligt författningsstöd härför saknas.[23] Lagen stadgar ej några påföljder

[20] Se härom särskilt Strömberg, Offentliga anstalter passim. Vissa städers spårvägsreglementen upptaga även bestämmelser om särskilda s.k. straffavgifter vid olovligt nyttjande; se Strömberg a. a. s. 279 ff., 300 ff.

[21] Dylika bestämmelser finnes exempelvis i gällande, av vederbörande länsstyrelse fastställda droskreglementen för Göteborg och Norrköping.

[22] Jfr t. ex. ovan s. 189.

[23] Beträffande den rättsliga karaktären av dessa parkeringsavgifter skall här endast erinras om att parkeringsavgifter tidigare betraktats som avgifter å den allmänna rörelsen och alltså omfattats av 74 § KL. Enligt principerna för sådana avgifter följde att parkeringsavgifterna icke finge överstiga kommunens självkostnader. Med hänsyn bl. a. till parkeringsavgifternas trafikreglerande syfte ansågs det emellertid under förarbetena till LKomAvg rimligt, att avgifterna finge avvägas så, att de tillgodosågo sitt egentliga syfte att på ett ändamålsenligt sätt bidraga till trafikens reglering och ordnande, och för att tillgodose detta syfte ansågs den mest rationella lösningen vara att bryta ut parkeringsavgifterna från bestämmelserna i 74 § KL och överlåta till kommunerna att — obundna av självkostnads- och likställighetsprinciperna — bestämma avgifterna huvudsakligen med hänsyn

för försummad avgiftsbetalning. Spörsmålet om straff för den som begagnar parkeringsplats utan att föreskriven avgift erlägges har icke behandlats i lagen utan har ansetts närmast höra till trafiklagstiftningen. Enligt VägtrF (61 § 1 mom.) skola erforderliga bestämmelser om parkering och annan uppställning av fordon samt andra trafikreglerande åtgärder meddelas i lokala trafikföreskrifter, och överträdelse av sådan föreskrift är straffsanktionerad enligt 68 § förordningen. Lagen förutsätter att VägtrF:s ansvarsbestämmelser skola tillämpas för den som underlåter att betala avgiften.[24] I praxis har också jämlikt berörda författningsrum ansvar för olaga parkering utdömts, om parkeringsavgift ej erlagts. Som stöd härför kan åberopas rättsfallet NJA 1958 s. 165. I detta liksom i andra fall, där straff för olaga parkering enligt VägtrF utdömts,[25], voro avgiftsbestämmelserna intagna i de lokala trafikföreskrifterna, varigenom nämnda förordnings ansvarsbestämmelser för sådan trafikförseelse automatiskt ansågos tillämpliga.[26]

De närmare förutsättningarna för uttagande av parkeringsavgift äro angivna i lagens 2 §. En av dessa är att avgiftens uttagande skall vara påkallat för trafikens ändamålsenliga ordnande och alltså tjäna ett trafikreglerande syfte. Härav torde framgå, att straffsanktioneringen icke är att betrakta som ett påtryckningsme-

till vad som erfordras för trafikens ändamålsenliga ordnande och med rätt att i erforderlig omfattning även differentiera dem. Grunderna för avgifterna skola, liksom avgifter å gatuhandel enligt 1 § LKomAvg, beslutas av kommunens fullmäktige, och beslutet skall, liksom nyssnämnda avgifter, för fastställelse underställas länsstyrelsens prövning. Beslut om avgifter som avses i 74 § KL skall däremot underställas Konungens prövning och fastställelse; se närmare KPr 1957:157 s. 58 ff. och konstitutionsutskottets utlåt. 1957:16 s. 17 f. Jfr även Persson s. 220 ff samt Strömberg, FT 1955 s. 288 ff. och FT 1957 s. 273 ff.

[24] Jfr KPr 1957:157 s. 60, 67 f. Självfallet står det kommun öppet att anlita domstolsvägen för avgiftens utkrävande.

[25] Jfr bl. a. de i NJA 1958 s. 172 angivna domarna från rådhusrätterna i Stockholm och Göteborg samt Svea hovrätt.

[26] Såsom Strömberg i FT 1957 s. 278 f. närmare utvecklat skulle det ur såväl förvaltningsrättsliga som praktiska synpunkter vara önskvärt, om frågan ang. avgiftspliktens straffsanktionering erhölle en uttrycklig reglering i form av en komplettering av VägtrF:s bestämmelser om utfärdande av lokala trafikföreskrifter.

del för fullgörandet av avgiftsplikten. Det är ej själva underlåtenheten att betala som straffsanktioneras. Straffsaktioneringen riktar sig mot ianspråktagande av en parkeringsplats utan att erlägga den avgift, som enligt lagstiftarens bedömande utgör en viktig förutsättning för att åstadkomma en tillfredsställande lösning av trafikfrågan, och utgör alltså ett led i avgifternas trafikreglerande syfte.[27]

Vad nu och tidigare anförts torde ge vid handen, att den lösning, som straffsanktionsfrågan rörande avgifter för korttidsparkering erhållit enligt grunderna för LKomAvg, icke analogivis kan tillämpas på andra kommunalrättsliga avgifter, t. ex. sådana avgifter å gatuhandel m. m., som kommun äger uttaga enligt 1 § nämnda lag. Ej heller för underlåtenhet att betala dylika avgifter har någon straffsanktion upptagits i lagen, och påföljd för dylika fall torde ej heller finnas i annan allmän författning. Kommuns rätt att uttaga avgift för upplåtelse av gatumark till gatuhandel o. d., som genom LKomAvg legaliserats, har ej heller såsom parkeringsavgifterna något trafikreglerande eller annat politirättsligt syfte utan har sin grund i förhållanden av uteslutande ekonomisk natur.[28] Av den allmänna grundsatsen, att politirättsliga straff och andra sanktioner ej utan uttryckligt författningsstöd få användas för att framtvinga fullgörande av civilrättsliga betalningsanspråk, följer därför att dylika maktbefogenheter ej få användas i sådant syfte beträffande sådana avgifter å gatuhandel o. d., som avses i 1 § sagda lag. Talan därom torde få anställas vid vanlig civil rättegång.

[27] Se prop. s. 59. Jfr Strömbergs synpunkter i FT 1955 s. 288 ff. — Enligt parkeringsutredningens förslag, som ligger till grund för ifrågavarande bestämmelser i LKomAvg, skulle parkeringsavgift få uttagas även för begagnande av parkeringsplats för yrkesmässig trafik. Förslaget godkändes emellertid ej av departementschefen, som framhöll att detta skulle strida mot syftet med de vanliga parkeringsavgifterna, nämligen att verka trafikreglerande; se prop. s. 68 f. Det förtjänar framhållas, att avgiftsrätten enligt 2 § LKomAvg endast omfattar för allmän parkering upplåten gata eller annan allmän plats. Endast beträffande sådana platser har kravet på avgifternas trafikreglerande syfte ansetts kunna upprätthållas. Slutligen må påpekas, att avgifter för långtidsparkering på allmän plats principiellt äro att hänföra till avgifter på den allmänna rörelsen.

[28] Se KPr 1957: 157 s. 49 ff.

Innan vi lämna frågan om möjligheten att använda politirättsliga straff som påtryckningsmedel för fullgörande av skyldighet att erlägga kommunala avgifter bör framhållas, att vad ovan sagts även gäller individuella förvaltningsakter. Sålunda torde exempelvis straffbestämmelserna i 28 § AOSt ej avses skola tillämpas i fråga om villkor av civilrättslig natur, som kommunen uppställer i tillståndsärenden enligt stadgans 2 §. Till sådana villkor som vederbörande kommunorgan ibland uppställer som förutsättning för platsens nyttjande hör skyldighet för sökanden att ersätta skada som kan uppkomma i anledning av markdispositionen och som kan drabba kommunen eller annan.[29] Att straffsanktionen i 28 § AOSt ej kan omfatta underlåtenhet att fullgöra privaträttsliga villkor av denna eller annan art, t. ex. erläggande av förskottsbetalning av avgiften för platsupplåtelsen, framgår av såväl utformningen av som grunderna för bestämmelserna i 2 § AOSt. Regleringen i denna paragraf är — liksom avgiftsrätten i 1 § LKomAvg — uteslutande av offentligrättslig karaktär och omfattar således ej individuella upplåtelseavtal av privaträttslig natur.[30]

Frågan om lagligheten att uppställa civilrättsliga villkor såsom förutsättning för tillstånd enligt 2 § AOSt skall ej här behandlas. Av vad ovan framhållits angående tillståndsgivningens offentligrättsliga natur samt den kommunala vetorättens syfte och grunder torde dock framgå att polismyndighetens prövningsrätt principiellt är begränsad till frågor och synpunkter som äro av betydelse för den allmänna ordningen och säkerheten på platsen ifråga samt att vetorätten inskränker sig till frågor som äga direkt samband med platsens nyttjande.[31]

Vad ovan sagts gäller också uppställande av villkor i samband med tillstånd till nöjestillställningar enligt 12 och 16 §§ AOSt.[32]

[29] Jfr t. ex. JO 1960 s. 393.

[30] Jfr KPr 1956: 143 s. 81 och KPr 1957: 157 s. 51 f.

[31] Om räckvidden av vetorätten se KPr 1956: 143 s. 83 f., Persson s. 36 ff. samt JO 1960 s. 393 ff. och ovan s. 154 not 41 anmärkta rättsfall. Jfr även Strömberg i FT 1957 s. 275 f.

[32] Jfr AOSt:prop s. 173 ff. Såsom villkor för nöjestillställning får t. ex. ej uppställas att sökanden erlägger föreskriven nöjesskatt. Jfr även JO 1958 s. 373 f. och 1960 s. 398.

Ej heller kunna ansvarsbestämmelserna i 29 § AOSt anses omfatta underlåtenhet av anordnaren att fullgöra av polismyndigheten föreskriven skyldighet att bekosta polisbevakning vid offentlig tillställning.[33] Detta framgår av avfattningen av nämnda bestämmelser. Dessa hänföra sig nämligen endast till sådana föreskrifter, som avses i stadgans 16 §.[34] Själva underlåtenheten att fullgöra föreskriven betalning av ordningshållningen är därför ej straffbar.

Straffsanktionen i 29 § AOSt kan dock bli tillämplig, om anordnaren avhåller tillställningen, ehuru föreskriven ordningshållningspersonal ej finnes tillgänglig. I sådant fall kan även tillämpningen av befogenheterna i 19 § stadgan att inställa eller upplösa tillställningen aktualiseras.

Att vitesbefogenheten i 31 § AOSt ej omfattar ohörsamhet av förevarande slag torde vara obestridligt och framgå för övrigt redan av författningstexten.[35]

Med hänsyn till den tvekan, som på sina håll yppats rörande räckvidden av de i 17 § AOSt upptagna reglerna om skyldighet att bekosta ordningshållning vid offentlig tillställning, må i detta sammanhang framhållas, att dessa omfatta alla i stadgans 9 § angivna tillställningar, tillståndspliktiga såväl som sådana, för vilka endast fordras anmälan. Vidare förtjänar påpekas, att nämnda principer avses skola gälla även sådana tillställningar, vilka äro reglerade i andra författningar, såsom biografföreställningar, motorfordonstävlingar och flyguppvisningar.[36] Detta framgår av utformningen av vissa stadganden i AOSt och andra författningsrum samt motivuttalanden.[37] Beträffande flyguppvisningar har detta uttryckligen

[33] Om polismyndighetens befogenhet att besluta i sådan fråga stadgas i 17 § AOSt. Om de närmare grunderna härför se KPr 1956: 143 s. 196 ff., 203 ff., 209 ff.

[34] Enligt punkt 5) i 29 § straffas den som icke efterkommer av polismyndigheten för offentlig tillställning meddelade föreskrifter med dagsböter.

[35] Jfr nedan s. 233 f.

[36] Ang. biografföreställningar se KF 5 juni 1959 (nr 348) samt KF:a 3 juni 1932 (nr 178 och 179), motorfordonstävlingar 53 § VägtrF och beträffande flyguppvisningar 93 § LuftfartsK. Beträffande tillställning eller sammankomst, som anordnas av utlänning eller vid vilken utlänning skall medverka, se KK 31 dec. 1913 (nr 380).

[37] Se t. ex. 21 § 3 st. AOSt och 1 § 1959 års förordning ang. biografföre-

utsagts i 93 § LuftfartsK. Där stadgas nämligen att vad i AOSt är föreskrivet om tillstånd av polismyndighet och villkor i övrigt för offentlig tillställning på allmän plats skall iakttagas vid anordnande av flyguppvisning jämväl då denna icke är att anse som offentlig tillställning på allmän plats. Vidare föreskrives att över ansökan om tillstånd skall inhämtas yttrande från luftfartsstyrelsen, som — där ej ansökningen uppenbarligen bör lämnas utan bifall — skall ange de villkor styrelsen anser påkallade för tillståndets åtnjutande.[38]

Vad särskilt angår motorfordonstävlingar fordras för anordnande av sådana enligt 53 § VägtrF tillstånd av länsstyrelsen, som har en ganska vidsträckt skyldighet att meddela de föreskrifter och villkor, som ur polisiär synpunkt finnas nödvändiga för tävlingens behöriga genomförande. Med hänsyn till länsstyrelsens ställning som länets högsta polismyndighet avses enligt motiven tillstånd av den lokala polismyndigheten enligt 12 § 2 st. AOSt ej skola fordras (prop. s. 173). Tillståndsmyndighetens diskretionära skyldighet enligt VägtrF måste förvisso — liksom regleringen i 16 och 17 §§ AOSt — även innefatta rätt för länsstyrelsen att ålägga anordnaren att bekosta den polisbevakning, som länsstyrelsen ur nyssnämnda synpunkt finner påkallad.[39]

ställningar samt KPr 1956:143 s. 226, 232 och 238 ff., varav framgår att specialförfattningarna i förevarande avseende äro supplerande till ifrågavarande bestämmelser i AOSt.

[38] Jfr ovan s. 71 not 55.

[39] Länsstyrelsens tillståndsresolutioner rörande hastighetstävlingar med motorfordon enligt VägtrF synas genomgående innehålla synnerligen ingående och noggranna föreskrifter bl. a. om polisbevakningens art och omfattning, varvid regelmässigt även regleras anordnarens skyldighet att bekosta bevakningen. Vid större evenemang förekommer det även att tillståndsresolutionen ålägger anordnaren att ställa visst angivet borgensbelopp för kostnaderna för polisbevakningen och de ersättningsbelopp, som kunna komma att åvila sökanden och vilka ej täckas av tecknade ansvarighetsförsäkringar. Så t. ex. enligt länsstyrelsens i Kristianstads län tillståndsres. 17 febr. 1961 för hastighetstävling för motorcyklar å den s. k. Råbelövsbanan i Noraby kommun. Parentetiskt må anmärkas, att Kungl. Maj:t 7 april 1961 vid prövning av besvär över storleken av den polisstyrka, som anordnaren enligt resolutionen ålades att bekosta, reducerat denna med ej mindre än 23 polismän. Denna ståndpunkt torde sammanhänga med principen i 7 § 2 st. AOSt,

Vad i det föregående framhållits angående det politirättsliga straffet gäller även det politirättsliga individuella tvångsmedelsvitet. Att detta icke får användas som medel för att framtvinga ett offentligrättsligt avgiftsanspråk av här ifrågavarande slag, med mindre stöd härför finnes i ett uttryckligt författningsbemyndigande, torde följa redan av detta tvångsmedels materiellträttsliga funktion. Det individuella vitets uppgift är nämligen att utgöra ett annex till huvudbefallningen,[40] och såsom tidigare omnämnts får genom politirättsliga förvaltningsakter betalningsförpliktelse ej konstitueras utan att positivt författningsstöd härför kan åberopas.

Att den vitesbefogenhet, som enligt ett flertal politirättsliga författningar tillkommer olika myndigheter, ej får användas i sådant syfte, framgår i allmänhet redan av befogenhetens verbala utformning. Så torde det förhålla sig bl. a. med länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt 7 § 1 mom. LI samt bygg- och hälsovårdsmyndigheternas vitesbefogenhet enligt 70 § BySt resp. 75 § HSt, och detta gäller såväl generella som individuella förvaltningsakter. Sålunda får exempelvis sistnämnda befogenhet ej användas för att förmå den enskilde att erlägga avgifter för sop- och latrinhämtning, gårds- och gaturenhållning eller vatten- och avloppsavgifter. Detta synes också vara rättspraxis' ståndpunkt.[41] I rättsfallet RÅ 1952: 26 har dock vite enligt 1919 års hälsovårdsstadga ansetts kunna användas för att förmå ägare till ett hyreshus, vars vattenledning avstängts på grund av utebliven betalning till kommunalt vattenledningsverk, att erlägga dessa. Enligt vad handlingarna i målet ge vid handen åsyftade vitesföreläggandet emellertid att göra det möjligt för hyresgästerna i fastigheten att erhålla erforderligt vatten, och detta ansåg RegR ej kunna ske, med mindre fastighetsägaren erlade av-

att vid meddelande av ordningsföreskrifter skall iakttagas, att anordnaren ej åsamkas onödig kostnad. Denna regel är allmängiltig och gäller således även beträffande tillställningar, på vilka AOSt ej är tillämplig. Jfr kap. VIII. — I förbigående kan jämväl påpekas, att av klaganden framfört yrkande om skyldighet för länsstyrelsen att agera som utanordnare till polispersonalen av denna tillkommande ersättningar för ordningshållningen ogillats; akten inrikesdep. nr A 698: 1961.

[40] Se ovan s. 217 not 36.

[41] Jfr t. ex. Strömberg, FT 1955 s. 288 ff. och i FT 1957 s. 278.

gifterna i fråga. Det primära syftet med viteshotet var således ej att utnyttja detta såsom pådrivningsmedel för framtvingande av avgiftspliktens fullgörande. RegR:s ställningstagande i detta mål kan därför icke anses innebära något avsteg från den i det föregående hävdade principen, att politirättsliga sanktioner ej utan särskilt författningsstöd få användas som påtryckningsmedel för fullgörande av kommunala avgifter eller andra civilrättsliga betalningsanspråk.[42]

Vad tidigare framhållits angående användande av direkta och indirekta sanktioner för underlåtenhet att fullgöra civilrättsliga betalningsanspråk, främst kommunala avgifter, gäller även i fråga om säkringsmedel. Som ett illustrerande exempel på hithörande problemställningar kan nämnas frågan i vad mån hinder möter mot att i hamnordning stadga rätt för hamnstyrelsen att kvarhålla gods, som upplagts å kajområden eller i härför av hamnstyrelsen upplåtna lokaler, till dess föreskrivna avgifter för godsets uppläggning och kostnader erlagts eller säkerhet härför ställts.[43] Föreskrifter av sådant innehåll förekommo tidigare ganska allmänt i de större städernas hamnordningar och förbundos med befogenhet för hamnstyrelsen att, därest avgifterna och kostnaderna ej erlades eller sä-

[42] Jfr Sundberg, Kommunalrätt (1964) s. 541 not 2, som där anlägger ett annat betraktelsesätt på detta rättsfall.

Det må anmärkas att länsstyrelsens vitesbefogenhet i 21 § VaL icke omfattar i texten berörda avgiftsfrågor. Däremot gälla de allmänna och speciella uppgifter och befogenheter, som enligt HSt tillkomma hälsovårdsmyndigheterna, i princip även i fråga om Va-lagens tillämpningsområde; se t. ex. HSt-prop. s. 205 f. 218 f., 298 f. — Lokala vatten- och avloppsreglementen, som tidigare stundom utfärdades på grundval av 1868 års ordningsstadga, kunna numera ej utfärdas med stöd av AOSt. Dylika reglementen äro enligt HSt att betrakta som lokala hälsovårdsordningar och skola utfärdas i den i 68 § HSt härför stadgade ordningen. — Ang. de begränsningar, som skola iakttagas med avseende å det materiella innehållet i dylika vatten- och avloppsreglementen, se departementschefens uttalanden i HSt:prop. s. 298 ff. ävensom JO:s klargörande utredning i årsberättelsen 1958 s. 324 ff. ang. lagligheten och behövligheten av vissa föreskrifter i lokala vatten- och avloppsreglementen jämte en där intagen promemoria av Strömberg; jfr också Sjöholm, SST 1960, s. 113 ff. Se även Westman, SST 1959 s. 311 ff. och Strömberg, FT 1959 s. 181 ff. samt SST 1959 s. 527 ff. och 1960 s. 1 ff.

[43] En sådan möjlighet anses ha stor praktisk betydelse för de större hamnarna.

kerhet ej ställdes inom viss tid, på offentlig auktion försälja så mycket av godset som beräknades erforderligt för skuldens betalning. Föreskrifterna konstruerades vanligen — efter förebild av motsvarande bestämmelser i 20, 21 och 22 §§ i 1935 års frihamnsreglemente (nr 557) — såsom villkor för förhyrande av ifrågavarande platser och gåvos alltså formen av ett avtalsliknande förhållande mellan hamnstyrelsen och vederbörande trafikanter.

Lagligheten av dylika villkor torde med fog kunna ifrågasättas från såväl allmänna offentligrättsliga som framför allt privaträttsliga synpunkter. Vad särskilt gäller jämförelsen med frihamnsreglementets bestämmelser må framhållas, att godsuppläggningen enligt detta reglemente konstruerats som ett depositionsavtal och att enligt uttryckliga föreskrifter i reglementet frihamnshavaren svarar för godset såsom för i förvar satt gods.[44] Någon dylik vårdnads- och ansvarsplikt brukar däremot i allmänhet de allmänna hamnarna ej ikläda sig. Detta torde betraktas som en av huvudförutsättningarna för att ett retentions- och panträttsförhållande (HB 10: 3 och 4) skall anses föreligga. Frånsett de civilrättsliga aspekterna torde det emellertid vara klart att även en reglering av frågor av detta slag faller utanför ramen för den lokala normgivningsmakten.

I detta sammanhang må påpekas, att LuftfartsL innehåller ett för politirätten säreget tvångsmedel för säkerställande av betalning av offentligrättsliga avgifter. I lagens 12 kap. 2 § tillerkännes nämligen innehavare av allmän flygplats rätt att hindra luftfartyg att lämna flygplatsen, innan i vederbörlig ordning fastställda landnings-, belysnings- och parkeringsavgifter blivit erlagda eller säkerhet ställts. Denna kvarhållningsbefogenhet, som icke omfattar hangaravgift, måste betecknas som en för svensk rätt överhuvud unik, ny extraordinär form av säkerhetsmedel för offentligrättsliga betalningsanspråk. Kvarhållningsbefogenheten ifråga är enligt motiven icke i juridisk teknisk bemärkelse att jämställa med retentionsrätt enligt de civilrättsliga reglerna för hyra och medför ej heller eo ipso förmånsrätt för ogulden hyra enligt vanliga regler. Införandet av det nya säkerhetsmedlet har betingats av praktiska skäl för att ge flygplatsinnehavare möjlighet att förhindra att den som använ-

[44] Se 25 § frihamnsreglementet.

der sig av flytplatsen försvinner därifrån utan att göra rätt för sig. I samma syfte har i 13 § 2 st. LuftfartsL:s 6 kap. upptagits stadgande om att dylika luftfartsavgifter få, när de äro förfallna till betalning, uttagas genom utmätning utan föregående dom eller utslag.[45]

Till sist skall här endast tilläggas, att grundsatsen att politirättsliga sanktioner ej utan positivt bemyndigande få utnyttjas för att konstituera avgiftsplikt eller andra civilrättsliga betalningsanspråk eller för att framtvinga fullgörandet av dylika prestanda gäller även statliga, offentligrättsliga avgifter.[46] Den omfattar jämväl andra likartade förpliktelser, såsom fullgörande av personliga tjänstbarheter[47] och naturaprestationer.[48]

[45] Om motiven till nu berörda stadganden i luftfartslagen se i övrigt KPr 1957:69 s. 105 ff., 166 ff. och 261 ff. (lagrådets uttalanden). Det må anmärkas, att principiellt hinder ej synes möta mot att uppställa erläggande av fastställda avgifter för begagnande av allmän flygplats eller för fullgörande av andra ekonomiska prestanda såsom villkor för erhållande av tillstånd för inrättande och drift av sådan flygplats; jfr 6:6 LuftfartsL och prop. s. 97 f. Åsidosättande av sådant villkor synes medföra — förutom kvarhållningsåtgärd — även straffansvar (13:10 LuftfartsL). Såsom framgår av vad i texten tidigare anförts inrymmer den kommunala normgivningen enligt AOSt icke en sådan befogenhet i fråga om t. ex. avgift för ianspråktagande av allmän plats enligt 2 § stadgan; jfr ovan s. 230.

Det torde kunna ifrågasättas, huruvida det ej skulle vara motiverat att införa en motsvarande kvarhållningsbefogenhet och exigibitet även för andra slag av offentligrättsliga avgifter av liknande art, exempelvis vissa slag av hamnavgifter.

[46] Om offentligsrättsliga avgifter i allmänhet och deras problematik se t. ex. Herlitz, Föreläsningar III s. 96 ff., 105 f., 107 f., 115 f., Sundberg särskilt s. 160, 165, 663 ff. jämte där citerad litteratur samt Westerberg, Skatter, pålagor och avgifter passim.

[47] Se t. ex. rättsfallen RÅ 1918:20, där beslut om skyldighet att deltaga i visst arbete för underhållande av vinterväg över is ogillats, samt RÅ 1909:34 och NJA 1885 s. 381 och 426, där skyldighet att biträda vid eldsläckning ansetts ej kunna föreskrivas i kommunal ordningsstadga. Sådan tjänsteplikt är numera föreskriven i BrL 7 §. Bestämmelser om tjänsteplikt finnas även i civilförsvarslagen (3 kap.), AtomskL (6 §) och LAV (41—46 §§). Se i övrigt Herlitz a.a. s. 162 ff.

[48] Jfr RÅ 1930:54, där lokal, straffsanktionerad ordningsföreskrift om åläggande för fastighetsägare att på egen bekostnad hålla adressnummer å byggnad upplyst efter mörkrets inbrott upphävts såsom saknande laga stöd; jfr även Strömberg s. 191 ff.

Kap. VIII

Behovs- och proportionalitetsprinciperna

De inskränkningar i politiorganens maktutövning som behandlats i kap. VII sammanhänga med att kompetensen enligt gällande allmänna rättsregler tillkommer andra myndigheter. Men även inom de delar av förvaltningsverksamheten, som falla inom politins behörighetsområde, är ingreppsrätten underkastad begränsningar på grund av generella rättsnormer av olika slag. Till de ur praktiska synpunkter viktigaste höra otvivelaktigt behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär i korthet att ingrepp i den enskildes rätt och handlingssfär endast är tillåtet då detta betingas av verkligt påtagliga skäl. Det mest karakteristiska kriteriet på proportionalitetsgrundsatsen är att ingripandet med avseende å dess art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till ingripandets syfte.[1] Båda principerna äro att betrakta som allmänna rättsgrundsatser, som äga giltighet även inom förvaltningens båda andra huvudgrenar, liksom inom vissa andra delar av den offentliga rätten. För den politirättsliga maktutövningen utgöra emellertid ifrågavarande grundsatser synnerligen viktiga begränsningsprinciper.[2] Varje politiingripande innebär nämligen, såsom tidigare anmärkts, ett intrång i den enskildes av rättsordningen i princip skyddade intressen, och arten och räckvidden av de rättsinskränkningar, som den enskilde enligt RF § 16 och andra allmänna lagbud är skyldig att tåla, bestämmas ytterst av behovs- och proportionalitetsprinciperna.[3] Vidare bör framhållas att ifrågavarande grundsatser i princip gälla alla

[1] Proportionalitetsprincipen kan så tillvida anses vara innesluten i behovsprincipen, som denna ytterst bestämmer när i det särskilda fallet den förutsatta proportionaliteten mellan medlet och målet är för handen; jfr nedan 252 ff.

[2] Begreppet makt innesluter i förevarande arbete såväl befallning som användande av tvångsmedel.

[3] Se nedan s. 242.

former av politirättsliga ingripanden, direkta och indirekta, generella och individuella, preventiva och repressiva.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna torde ha utbildats på sedvanerättslig väg och ha efterhand blivit erkända som allmänna rättsgrundsatser. För de regionala polismyndigheternas maktverksamhet synes behovsprincipen ha inskrivits först i 1855 års landshövdinginstruktion (10 §),[4] och proportionalitetsregeln infördes såsom allmän grundsats för de lokala polisorganens polisverksamhet först i 1925 års normalpolisinstruktion, vilken även i detta avseende kopierades i instruktionerna för de lokala polisdistrikten.[5] Nämnda begränsningsregler återfinnas alltjämt i instruktionerna för de lokala polisorganen.[6]

Även inom specialpolitins rättsområde ha såväl behovs- som proportionalitetsprinciperna sedan länge gällt med stöd av en stadig rättstradition. De ha också uttryckligen inskrivits i en del av hithörande författningar. Detta har dock icke skett konsekvent eller efter några enhetliga grunder. Den omständigheten att förevarande grundsatser ej kommit till uttryck i åtskilliga regleringar får emellertid ej tilläggas den betydelsen, att lagstiftaren avsett att principerna ej skola äga tillämpning. Anledningen därtill har i många fall varit att det ansetts så självklart att ifrågavarande begränsningsregler skola gälla, att det varit obehövligt att uttryckligen ange detta i författningstexten.[7] Under senare tid har dock särskilt behovsprincipen ganska allmänt införts i olika författningar inom specialpolitins rättsstoff beträffande såväl generella som

[4] För ÖÄ:s politiverksamhet inskrevs behovsprincipen redan i 1776 och 1791 års instruktioner (17 §); jfr ovan s. 32 not 35.

[5] Jfr ovan s. 42 not 20. Även vissa av de instruktioner, som före normalinstruktionens tillkomst gällde för poliskårerna i en del större städer, innehöllo särskilt i fråga om rätten att använda våld allmänna begränsningsregler av motsvarande innebörd som normalinstruktionen.

[6] Se nedan s. 241 f.

[7] Som ett ganska aktuellt exempel härpå kan nämnas AtomskL, där ett i utredningsförslaget upptaget stadgande om proportionalitetsprincipens tillämplighet beträffande länsstyrelsens vittgående ingripanderätt av departementschefen uteslöts som obehövligt; se KPr 1960:139 s. 69 och SOU 1959: 38 s. 7, 102 f. Ett annat dylikt exempel utgöra bestämmelserna i 5 § sjötrafikförordningen, som ge länsstyrelsen en vidsträckt befogenhet att meddela generella inskränkande föreskrifter om begagnande av vattenområden; jfr nedan s. 322 f.

individuella ingripanden. Exempel på författningar av detta slag erbjuda AOSt (7 och 8 §§) och HSt (65 och 70 §§).[8] Där uppställes icke endast krav på att föreskrifterna skola vara erforderliga utan skall därutöver tillses, att genom föreskriften ej lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Sistnämnda sats innebär krav på att en rimlig proportion föreligger mellan ingreppets art och omfattning samt det syfte eller intresse ingripandet avser att tillgodose.[9]

Proportionalitetsgrundsatsen har däremot mera sällan kommit till positivt uttryck i specialpolitins författningsmaterial. Den återfinnes dock bl. a. dels i de allmänna regler, som enligt 5 kap. 4 § LuftfartsL gälla för befälhavares å luftfartyg rätt att bruka våld, vilka huvudsakligen anpassats efter de bestämmelser som enligt brottsbalkens 24 kap. gälla i motsvarande situationer, dels i gällande föreskrifter rörande militär vaktpersonals befogenhet att i fredstid bruka våld vid genomförande av sina uppgifter.[10] Vidare kan erinras om det generella stadgandet i 6 § förordningen om brandfarliga varor, enligt vilket i beslut eller föreskrift, som meddelas med stöd av förordningen, åtgärd ej må föreskrivas vilken är

[8] Se KPr:a 1956: 143 s. 106 ff. resp. 1958: B 46 s. 296. Det förtjänar påpekas att behovsprincipen uttryckligen gäller även för länsstyrelsens förordningsmakt enligt 25 § AOSt; märk lokutionen »förekommer behov av reglementen». Samma begränsningsprinciper gälla för den kommunala förordningsmakten enligt 1 § 1 st. BrSt; se KPr 1962:12 s. 123. Någon motsvarighet till den individuella förordningsrätten enligt 8 § AOSt och 70 § HSt innehåller ej BrSt. Behovsprincipen gäller som allmän förutsättning även för brandbefäls befogenhet att för släckning eller räddning företaga ingrepp i annans rätt (12 § BrL). Även i BySt är behovsprincipen uttryckligen fastslagen såsom en grundläggande generell princip för de ingripanden som stadgan medger; se t. ex. 9 § 3 st., 12 § 1 mom., 13 § 2 st., 44 §, 60 § 2 st. och 70 §. Av motiven framgår att behovet bl. a. varit avgörande för hur långt bestämmelserna att söka byggnadslov borde sträcka sig, varvid betonas att detta i sista hand är en ren omdömesfråga; se departementschefens uttalanden i KPr 1959:168 s. 134. Erforderlighetskravet har med varierande uttryckssätt även uppställts för samtliga ingreppsformer som regleras i civilförsvarslagen. — Ang. 25 § AOSt se nedan s. 278.

[9] Om innebörden av denna allmänna begränsningsprincip se särskilt departementschefens uttalanden i KPr:a 1956:143 s. 110 och 1958:B 46 s. 296 samt Persson s. 56 ff. Ang. behovsrekvisitet i 7 § AOSt se även förstnämnda prop. s. 108. Jfr även nedan s. 250 och där anmärkta rättsfall.

[10] Se tjänstemeddelanden rörande lantförsvaret Go 16 okt. 1963 med bestämmelser för vaktpersonal vid krigsmakten; jfr nedan s. 254 not 5.

mera betungande än som är skäligt med hänsyn till det med åtgärden avsedda syftet.[11] Behovs- och proportionalitetsgrundsatserna ligga vidare till grund för hälsovårdsmyndigheternas ingreppsrätt enligt EpiL. Sålunda stadgas exempelvis i 1 § att hälsovårdsnämnden har att vidtaga erforderliga åtgärder i syfte att förebygga eller förhindra utbredning av smittsam sjukdom, och i 3 § 4 mom. föreskrives, att om de i paragrafen angivna åtgärderna skulle medföra olägenheter, vilka komme att stå i uppenbart missförhållande till vad med åtgärderna kunde antagas vara att vinna, Konungen må på framställning av medicinalstyrelsen meddela särskilda bestämmelser.

Att genom allmänna formler eller satser eller med hjälp av teoretiska principer uttömmande klargöra den reella innebörden av behovs- och proportionalitetsprinciperna är ej möjligt. Vad som är att anse som nödvändigt resp. proportionellt är nämligen beroende av många från fall till fall växlande faktorer. Huruvida ett ingripande över huvud är nödvändigt och vilket ingrepp som kan anses erforderligt och stå i riktigt förhållande till den föreliggande störningens eller farans beskaffenhet och andra aktuella relevanta faktorer måste därför huvudsakligen överlämnas åt de rättstillämpande myndigheterna att bedöma på grundval av omständigheterna i den föreliggande situationen. Man får nöja sig med att söka ange några allmängiltiga, gemensamma synpunkter eller kriterier, som kunna tjäna till ledning vid det kasuistiska bedömandet. Härvid synes det vara lämpligast att till grund för undersökningen lägga de positiva rättsregler, som enligt författningstexten och rättspraxis i förevarande avseende gälla för de allmänna polisorganens verksamhet vid fullgörandet av deras uppgifter för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande jämlikt generalklausulen. Av särskilt intresse äro härvid de allmänna begränsningsregler som PI uppställer för polisens ifrågavarande verksamhet. Dessa bestämmelser torde nämligen i stort sett också äga tillämpning på de speciella politiorganens ingrepps-

[11] Om motiven se KPr 1961:173 s. 43 f. samt 1:a lagutskottets utl. 1961: 48 s. 44. Som andra exempel på författningsställen, där proportionalitetsprincipen återfinnes, kan nämnas 9 § 1 st. BrL, 33 a § LAV, 2 § 2 st. byggnadsminneslagen och 4 § fornminneslagen.

rätt, såvida ej annat följer av särskilda positiva regleringar. Viss betydelse för bedömandet av proportionalitetsprincipens innebörd ha även de straffrättsliga nödreglerna.[12]

Enligt 5 § LI åligger det länsstyrelsen i egenskap av högsta polismyndighet i länet att övervaka att allmän ordning och säkerhet i länet behörigen upprätthålles samt att, i händelse något däremot stridande förekommer, tillse att erforderliga åtgärder bliva vidtagna. Denna generalfullmakt innehåller som synes ingen annan begränsning rörande maktutövnigens art och räckvidd än den som följer av uttrycket »erforderliga åtgärder». Samma begränsningsnorm uppställes i PI för polisens allmänna polisverksamhet. I instruktionens 1 §, som anger polisens allmänna uppgifter, heter det sålunda att det åligger polisen att vidtaga »erforderliga åtgärder» då allmän ordning och säkerhet blivit kränkt. Någon vägledning för bedömandet av den reella innebörden av uttrycket erforderliga åtgärder lämna ej instruktionernas förarbeten. När det gäller att klargöra detta och andra spörsmål, som röra behovs- och proportionalitetsgrundsatsernas närmare innehåll, måste man emellertid hålla i minnet att gränserna för politiorganens maktutövning icke bestämmas enbart av förvaltningsrättsliga rättsnormer utan också av statsrättsliga grundsatser. Härvid är särskilt att märka, att länsstyrelsens och polisens, liksom andra politiorgans maktbefogenheter utgöra en delegation av den politimakt, som tillkommer staten, vilken ytterst har ansvaret för allmänna ordningens och säkerhetens behöriga tryggande i riket.[13] Härav följer att den befallnings- och tvångsmakt som generalklausulen ger de allmänna politiorganen icke är oinskränkt utan är underkastad samma allmänna begränsningsnormer som gälla för statens rätt att ingripa i den enskildes rättsligt skyddade intressen. Avgörande för arten och räckvidden av polismyndigheternas och andra politiorgans maktbefogenheter bli därför i sista hand de allmänna rättsgrundsatser som enligt den skrivna och oskrivna rätten äro bestämmande för statens inskränkningsrätt. De viktigaste av hithörande positiva rättsregler äro de allmänna begränsningar, som RF § 16 uppställer för ingreppsrätten i de där inskrivna medbor-

[12] Se härom nedan s. 244 f.

[13] Såväl LI som PI äro utfärdade med stöd av RF § 89.

gerliga fri- och rättigheterna. Till följd härav kan generalklausulen i LI och PI — liksom motsvarande bemyndiganden i specialpolitins författningsstoff — endast omfatta sådana ingripanden i den enskildes rätts- och frihetssfär, som stå i överensstämmelse med de rättsgrundsatser som enligt rättsordningen gälla för statens maktverksamhet. Såsom förut redan antytts och närmare utvecklas i kap. IX avd. A uppställer emellertid RF i förevarande avseende inga andra principiella begränsningar än dem som följa av lagbundenhets- och likställighetskraven. Frånsett de begränsningar som följa av dessa för all förvaltningsverksamhet gällande normer är det därför behovs- och proportionalitetsprinciperna som i realiteten ytterst bli bestämmande för gränserna för såväl de allmänna som de speciella politiorganens ingreppsrätt.

Av vad i det föregående framhållits torde framgå att innebörden och räckvidden av behovsprincipen i 5 § LI väsentligen måste bestämmas in casu. Med ledning främst av vissa specialregleringar bl. a. i PI och rättspraxis torde dock till grund för bedömandet några allmänna ledsatser kunna anges. Innan vi ingå härpå torde dock innebörden av begreppet »åtgärder» i 5 § LI och 1 § PI böra något beröras från här aktuella synpunkter. Begreppet åtgärder måste i båda författningarna anses omfatta alla medel, som enligt rättsordningen stå polisorganen till buds för ingripande i preventivt eller repressivt syfte mot kränkningar av den allmänna ordningen och säkerheten, direkta såväl som indirekta.[14] Detta framgick såvitt avser länsstyrelsens ingreppsrätt ganska tydligt av 9 § i 1855 års LI, som ålade landshövdingen att för tryggande av landsfriden »vidtaga alla de åtgärder, som omständigheterna påkallade och av den Kungl. Maj:ts Befallningshavande anförtrodda makt och myndighet berodde».

I detta sammanhang bör framhållas att de befogenheter, som tillkomma de allmänna polisorganen med stöd av generalklausulen och bestämmelserna i LI och PI, äro avsedda att användas uteslutande för att vidmakthålla det standardmässiga tillstånd av ordning och säkerhet som generalklausulens kompetensbestämning

[14] Lokalpolisens maktverksamhet består huvudsakligen av direkta ingripanden.

innefattar. Härav följer — såsom tidigare anmärkts — att kompetensbestämningen icke omfattar åtgärder som gå ut på att åstadkomma en allmän standardförbättring av nämnda tillstånd. Genomförandet av sådana åtgärder torde på det lokala planet icke kunna ske genom ingripanden i individuella fall utan endast genom föreskrifter av generell art och härför torde fordras stöd av positivt författningsbemyndigande. Av särskild betydelse i detta avseende är den i AOSt reglerade lokala kommunala normgivningsmakten.[15]

Vad länsstyrelsens ingreppsmedel beträffar förfogar länsstyrelsen själv icke över alla medel som kunna behövas för att i de skiftande situationerna kunna bemästra föreliggande eller hotande kränkningar av ordningen och säkerheten utan länsstyrelsen är härvid i hög grad beroende av de underordnade polisorganens maktresurser.[16] Detta faktiska förhållande innebär emellertid icke, att begreppet åtgärder i LI skulle ha en annan och snävare innebörd än i 1 § PI.[17] Lika uppenbart är att den omständigheten att länsstyrelsens befogenhet att stadga vite för allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande i LI icke omnämnes i 5 § utan regleras i en särskild, efterföljande paragraf (7 § 1 mom.) icke får tydas så, att behovs- och proportionalitetsgrundsatserna icke skulle äga tillämpning vid utövandet av denna befogenhet.[18] Att behovsprincipen skall gälla även vid ianspråktagande av detta för länsstyrelsens polisverksamhet praktiskt betydelsefulla tvångsmedel har för övrigt uttryckligen utsagts i författningstexten.[19]

De viktigaste av de positiva normer, som kunna tjäna till led-

[15] Jfr vad ovan sagts angående räckvidden av hälsovårdsmyndigheternas ingreppsrätt enligt HSt; se ovan s. 114 f. Den ovan i texten uttalade uppfattningen synes även Herlitz i princip omfatta att döma av hans uttalanden i Föreläsningar III s. 538. Där utsäges nämligen att generalfullmakten och bestämmelserna i PI knappast ge stöd för åtgärder i positiv riktning utan endast för ingripanden vid åsidosättande av negativa plikter.

[16] Såtillvida förfogar länsstyrelsen över ingreppsmedlen, att länsstyrelsen kan beordra polispersonal inom länet att vidtaga åtgärd, vartil polisman är befogad enligt t. ex. PI.

[17] Se t. ex. JO 1950 s. 114 ff.

[18] I tidigare 1937 års LI (nr 902) behandlades vitesrätten i samma stadgande som innehöll generalklausulen (6 §). Ändringen har betingats enbart av redaktionella skäl.

[19] Märk uttrycket stadga »erforderliga» viten.

ning när det gäller att söka belysa behovs- och proportionalitetsprincipernas allmänna innebörd, torde vara bestämmelserna i 11 § PI om polisens allmänna maktbefogenheter. Såsom inledande grundläggande sats fastslås där att polisman ej får använda strängare medel än förhållandena kräva, varvid framhålles att rättelse bör i första hand söka vinnas genom upplysningar och anmaningar.[20] Vidare uppställas vissa allmängiltiga principer för rätten att använda våld. Sålunda stadgas dels att våld får tillgripas endast om tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt, dels att vid val mellan olika former av våld skall användas det lindrigaste som kan leda till det avsedda resultatet.[21] Vidare föreskrives att våld ej får brukas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.[22]

Därjämte må erinras om de allmänna nödvärns- och nödreglerna i brottsbalkens 24 kap., vars grundtankar äro av intresse i förevarande sammanhang. Enligt 24:1, där de nuvarande bestämmelserna om absolut och relativt nödvärn sammanförts till en gemensam regel av relativ karaktär, äro i paragrafen närmare angivna former av nödvärnshandlingar straffria, såvida ej handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarlig. 24:4 innehåller de allmänna nödreglerna. Enligt dessa, som äro en nyhet för svensk rätt, skall den som för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak handlar i nöd, vara fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste

[20] Se härom närmare nedan s. 285 ff.

[21] Personellt våld kan utövas med egna kroppskrafter eller med särskilda hjälpmedel såsom batong, sabel, skjutvapen, spikmatta, fängsel, tårgas etc. Om användande av skjutvapen och spikmatta äro såsom tidigare anmärkts särskilda bestämmelser meddelade i K cirkulären 5 maj 1961 (nr 162) resp. av 5 juni 1959 (nr 412); sistnämnda cirkulär är f. n. föremål för översyn av särskild sakkunnig inom inrikesdepartementet. Ang. polisens tvångsrätt se vidare nedan kap. IX.

[22] Bestämmelser av enahanda innehåll gälla angående de allmänna maktbefogenheter, som tillkomma vissa andra personalkategorier, t. ex. gränsövervakningspersonal enligt 15 § allmänna instruktionen för denna personal 1 dec. 1944 samt vaktpersonal vid krigsmakten enligt GO 16 okt. 1963 (mom. 79—89).

anses försvarlig. Vidare må omnämnas bestämmelserna i 24: 2. Dessa, som motsvara SL 5: 10, innehålla bl. a. ett allmänt stadgande, som ger polisman rätt att om han vid verkställande av tjänsteåtgärd mötes eller angripes med våld eller hot om våld, för åtgärdens genomförande bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Samma befogenhet tillkommer även sådan vaktpost eller annan krigsman eller civilförsvarspersonal under civilförsvarsberedskap, som fullgör polisuppgift eller tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.[23]

Behovsprincipen

Behovsprincipen, sådan den kommer till uttryck bl. a. i generalklausulen för de regionala och lokala polisorganen, innebär till en början, att ingripande får ske endast då detta befinnes erforderligt för att avlägsna den föreliggande faran.[24] Denna bedömning måste — liksom övriga allmänna förutsättningar som rättsordningen uppställer för rättsinskränkningar — grundas på objektiva skäl. Subjektiva och godtyckliga ställningstaganden kunna över huvud ej rättfärdiga ingripanden i den enskildes rätt och frihetssfär. Behovs- och proportionalitetsprinciperna äro, liksom fare- och offentlighetsbegreppen, rättsbegrepp, vilket innebär att deras innebörd skall bedömas efter fasta normer.[25] Denna bedömning ingår i de rättsmoment, som de administrativa och judiciella instanserna samt de allmänna kontrollorganen ha att pröva.[26]

Frågan vad som är att betrakta som »erforderlig» åtgärd eller nödvändigt kan icke bedömas isolerad utan måste ställas i relation till andra relevanta faktorer, främst ingripandets syfte. Även denna bedömning måste bli kasuistisk och beroende av den konkreta situationen. Politin får alltså ej fordra mer än vad som är nödvän-

[23] Om motiven till ifrågavarande nödregler och deras innebörd se KPr 1962: 10 del B s. 320 ff., 479 ff. och KPr 1962 s. 10 C 219 ff. samt straffrättskommitténs förslag SOU 1953: 14 s. 66 f., 297 ff.; jfr nedan s. 257 ff.

[24] Såsom tidigare s. 167 omnämnts innefattar även störningen en fara. På grund härav användes i det följande termen fara som beteckning för objektet för ingripandet.

[25] Jfr ovan s. 50, 113 och 159.

[26] Så t. ex. betr. tillämpningen av de allmänna begränsningsreglerna för den kommunala normgivningen.

digt för att uppnå det i varje särskilt fall eftersträvade syftet.[27] Går ingripandet utöver denna gräns, är åtgärden ogiltig. Avgörande för erforderlighetsrekvisitet blir därför ytterst arten och omfattningen av den i det enskilda fallet föreliggande faran, och även vid denna bedömning gäller proportionalitetsgrundsatsen. Politin har att välja de vägar och medel, som med minsta möjliga intrång i den enskildes rätt och handlingsfrihet föra till det avsedda målet.[28] Det strängaste medlet skall alltid vara ultima ratio.[29] Utifrån den föreliggande faran kan satsen uttryckas så, att ju allvarligare och mera omfattande faran är, desto strängare medel får principiellt användas.[30]

Det bör framhållas att satsen om minsta möjliga ingripande i den enskildes rätt och handlingsfrihet gäller icke endast i fråga om det direkta intrång som ingripandet medför utan omfattar även ingreppets indirekta biverkningar. Sålunda föreskrives exempelvis i 13 § PI att vid omhändertagande enligt 12 § skall tillses, att den omhändertagne ej utsättes för onödig uppmärksamhet.[31]

[27] Jfr stadgandet i 9 § 3 st. BySt att planeringsverksamheten ej må göras mera detaljerad än som är nödvändigt för att nå det därmed avsedda syftet.
[28] Jfr t. ex. RÅ 1952 I 237, där lindrigare åtgärder ansågos böra ifrågakomma före mera ingripande. Jfr även RÅ 1950 I 217 och 1962 I 87 samt JO 1958 s. 364. — Berörda sats är givetvis tillämplig även på ingripanden vid razzior o. d., varvid förhandenvaro av de legala förutsättningarna måste bedömas individuellt; jfr ovan s. 106.
[29] Märk den allmänna satsen i 11 § PI.
[30] Jfr även utformningen av bestämmelserna i 1961 års cirkulär om polisens rätt att använda skjutvapen samt befälhavares å luftfartyg befogenhet jämlikt 5 kap. 4 § 2 st. LuftfartsL att då fartyget är i fara eller nöden eljest kräver det, bruka varje medel, som är nödvändigt för att framtvinga lydnad eller återställa ordningen; se KPr 1957: 69 s. 82, 244 ff. (lagrådets kritik) och s. 278. Jfr även 60 § sjömanslagen och brottsbalken 24:3. Vidare må erinras om de allmänna bestämmelser som gälla för rätten för vaktpersonal vid krigsmakten att i fredstid använda skjutvapen; se Go nr 1963 av den 16 okt. Märk även departementschefens uttalanden angående innebörden av behovsrekvisitet i 5 § AOSt att de förebyggande åtgärderna måste anpassas efter den föreliggande farans storlek; se KPr 1956:143 s. 97 f. — Jfr också 8:3 st. 2 LuftfartsL.
[31] Denna regel gäller även för militär ordningspolis. I krigsmaktens tjänstereglemente stadgas sålunda i detta avseende, att ordningspatrull skall eftersträva att lösa sin uppgift utan att begagna våld och utan att väcka större uppmärksamhet och att patrullen, då omständigheterna det medge, bör vänta med att ingripa tills det kan ske på lämplig plats och vid lämplig tid-

Vidare bör erinras om den allmänna grundsatsen i RB 24:11, att den som är anhållen ej må underkastas annan inskränkning i sin frihet än som påkallas av ändamålet med anhållandet, ordningen å förvaringsplatsen eller allmän säkerhet samt att vid hans förvaring eller förflyttning skall förfaras så, att den ej väcker onödig uppmärksamhet.[32]

Det torde böra påpekas, att regeln om minsta möjliga ingripande även gäller för tillsynsmyndigheternas verksamhet och omfattar såväl ingripandets omedelbara som medelbara verkan. Denna princip är ibland uttryckligen inskriven i specialpolitins författningar. Så är t. ex. förhållandet i 82 § HSt, där det föreskrives att tillsynen skall utövas på sådant sätt, att den vållar minsta möjliga olägenhet för allmänheten.

Det är icke tillräckligt att ingripandet objektivt befinnes nödvändigt. Dessutom fordras att ingripandet är ändamålsenligt, dvs. ägnat att eliminera den aktuella faran. Detta innebär dock icke — lika litet som behovsrekvisitet — något krav på att det medel som användes förmår att helt avlägsna faran. Politin får på grund av de föreliggande förhållandena tvärtom ofta nöja sig med att söka begränsa faran och dess skadeverkningar. Även åtgärder som åsyfta att blott delvis undanröja faran inneslutas därför av ändamålsenlighetsprincipen.[33]

Begreppet »erforderliga» åtgärder i 5 § LI förutsätter, liksom i PI, självfallet att åtgärderna måste vara tillåtna enligt rättsordningen. Denna fordran är allmängiltig och gäller all maktutövning. Befallningar och tvångsingripanden, som strida mot gällande

punkt (kap. 19 mom. 38).

[32] Samma grundtankar återfinnas i 1958 års lag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. ävensom i 39 § 1 st. 1964 års lag om behandling i fångvårdsanstalt och 64 § 1 st. nykterhetsvårdslagen. — Ang. praxis se t. ex. JO 1949 s. 127, där enligt JO:s mening polisman ej bort ingripa mot en efterlyst person under pågående gudstjänst i kyrka.

[33] För att utmärka detta brukas understundom i vissa författningar sådana uttryck som »motverka» e. d.; så exempelvis i 38 § HSt. Beträffande hälsovårdsnämnds individuella ingreppsbefogenheter för att bekämpa sanitära olägenheter användas i denna stadga eljest som beteckning för preventiva resp. repressiva ingripanden de enligt rättsterminologien hävdvunna uttrycken förebygga resp. undanröja; se t. ex. 70 §. Ej heller dessa termer uppställa något krav på att den sanitära olägenheten måste helt avlägsnas.

rättsnormer, äro att betrakta som orättmätiga och olagliga. Med rättsnormer förstås i förevarande sammanhang icke endast skrivna utan också oskrivna rättsregler, som utbildats genom otvetydig sedvanerätt. Med positiva rättsregler förstås enligt gängse terminologi ej blott lagar och författningar, utfärdade av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan, utan också lokala och andra föreskrifter, som med stöd av särskilda författningsbemyndiganden i behörig ordning utfärdats av vederbörande myndigheter.[34] Till denna kategori äro exempelvis att hänföra föreskrifter som utfärdats med stöd av den kommunala förordningsmakten. Även ingripanden som strida mot dylika föreskrifter äro därför att betrakta som otillåtna.

Erforderlighetsrekvisitet i den polisiära generalklausulen innebär vidare den allmänna begränsningen, att såsom otillåtna åtgärder även äro att beteckna ingripanden som gå utöver vad som i det särskilda fallet krävs för att vidmakthålla allmän ordning och säkerhet. Rättsinskränkningar som gå utöver denna gräns och t. ex. åsyfta att åstadkomma en högre standard än som befinnes erforderligt för att trygga allmänna ordningen äro alltså att betrakta som olagliga och ogiltiga.[35]

Av nyssnämnda allmänna begränsningsprincip följer också att ingripandet skall upphöra så snart ändamålet uppnåtts eller det använda tillåtna medlet visar sig vara resultatlöst. Denna regel omfattar alla former av ingripanden direkta såväl som indirekta och innesluter alla slag av förvaltningshandlingar, rättsskapande såväl som rent faktiska. Så snart exempelvis en föreskrift i lokal ordningsstadga icke längre är erforderlig, bör den alltså upphävas liksom ett individuellt föreläggande, vars ändamål uppnåtts eller som eljest på grund av andra förhållanden ej längre finnes påkallat eller lämpligt.[36] Denna temporära begränsningsregel har uttryckligen inskrivits i vissa författningsregleringar. Sålunda stadgas exempelvis i 11 § PI att våld ej får brukas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt, och i 13 § PI föreskrives, att den om-

[34] Jfr ovan s. 218.

[35] Jfr ovan s. 243; jfr även ovan s. 114 f.

[36] Se t. ex. RÅ 1962 I 106.

händertagne får hållas i förvar endast så länge fara föreligger för att han kommer att fortsätta att störa ordningen.[37]

Såsom otillåtna ingripanden äro vidare att betrakta åtgärder som äro uppenbarligen olämpliga för att uppnå det avsedda syftet eller som för adressaten innebär förpliktelse som han omöjligen kan uppfylla. Ingripanden, som på förhand enligt sakens natur eller livets regler icke kunna leda till det åsyftade resultatet eller som gå utöver vad den politiförpliktade faktiskt är i stånd att prestera, torde därför böra betraktas som olagliga. Som faktiskt omöjligt bör i förevarande avseende ej betraktas att adressaten av ekonomiska skäl ej är i stånd att fullgöra befallningen, under förutsättning givetvis att befallningen uppfyller proportionalitetskravet.[38] Däremot böra som lagstridiga betecknas åtgärder, vilka adressaten ej är i stånd att vidtaga på grund av hinder av rättslig natur, t. ex. då åtgärden faller utom hans civilrättsliga handlingssfär eller dess genomförande förutsätter medgivande eller medverkan från tredje mans sida. I fall av dylika slag av rättslig omöjlighet kan befallningen ofta riktas mot annan adressat, som rättsligt och faktiskt är i stånd att utföra förpliktelsen.[39]

Utanför erforderlighetsrekvisitet falla vidare sådana ingripanden, som uteslutande eller huvudsakligen åsyfta att göra det lättare eller bekvämare för politiorganen att fullgöra sina uppgifter. Detta gäller såväl generella som individuella åtgärder. Sålunda får t. ex. i lokala ordnings- eller hälsovårdsföreskrifter förbuds- eller tillståndstvång ej införas i sådant syfte.[40] Ej heller får av samma skäl en ansökan om utskänkningsrättighet angående spritdrycker avslås uteslutande av det skälet, att den byggnad där utskänk-

[37] Ifrågavarande princip gäller även för det polisiära frihetsberövandet enligt 7 § 1841 års fylleriförordning; se härom nedan s. 293 f. Den äger också tillämpning på de straffprocessuella tvångsmedlen och har lagfästs i fråga om de frihetsinskränkande instituten anhållande och häktning i RB 24:10 och 19 samt i 36 § militära rättegångsbalken. Satsen har även inskrivits i 37 § utlänningslagen, som föreskriver att om skäl ej längre förekommer att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, åtgärden omedelbart skall upphävas.

[38] Se nedan s. 252 ff.

[39] Jfr ovan s. 166.

[40] I den positiva rätten förekomma stundom regleringar som tjäna även

ningen avses skola äga rum ligger alltför avsides från polisstationen, vilket skulle medföra ökat besvär för polisen vid utövande av kontroll över rörelsens bedrivande. Lika litet får en tillåten verksamhet förbjudas eller inskränkas av sådan anledning. Så t. ex. får i lokal ordningsstadga inskränkning i torghandelns varusortiment ej ske uteslutande för att bespara polisiära och sanitära övervakningsorgan arbete. Av samma skäl torde ej heller innehavare av ett ölkafé kunna åläggas att inrätta kafélokalen så, att polisen har fri insikt över rörelsen från gatan.[41]

Tidigare har framhållits, att behovsprincipen gäller alla former av ingripanden direkta såväl som indirekta och oavsett om ingreppsrätten är reglerad eller oreglerad. Den är sålunda tillämplig även på polisens verkställighetsåtgärder,[42] liksom på polisens brottsbekämpande och straffprocessuella verksamhet. Behovsprincipen skall också beaktas vid tvångsutförande på den enskildes bekostnad.

Såsom i tidigare sammanhang påpekats[43] skall behovsprincipen även iakttagas när det gäller att bestämma de föreskrifter i lokala normativa föreskrifter, som skola vara straffsanktionerade. Det är nämligen icke lagstiftarens mening, att de blankettstraff, som genomgående gälla för dylika lagstiftningsakter, automatiskt skola omfatta samtliga materiella föreskrifter, som intagas i lokala kommunala ordningsstadgar, hamn-, brand- och hälsovårdsordningar etc. eller i generella politirättsliga föreskrifter, som statliga myn-

dylika intressen. Så t. ex. tillståndstvånget i 63 § HSt; se motivuttalandena i KPr 1958:B 46 s. 290.

[41] Se RÅ 1957:28 samt JO 1958 s. 321 ff., 344 ff. och 363. — I detta sammanhang må framhållas, att såsom olämpliga och olagliga ingripanden böra betraktas även påbud och förbud, vilkas efterlevnad bereda svårigheter ur övervakningssynpunkt. Detta gäller såväl generella som individuella förvaltningsakter. Jfr JO 1957 s. 321 f. och 1961 s. 348. Ang. praxis se t. ex. RÅ 1958 I 299 och 1959 I 25. Jfr också kommentaren till den av Kungl. Maj:t den 5 juni 1959 fastställda normalhälsovårdsordningen s. 11 samt Sjöholm, Stadskollegiets i Stockholm Utl. Bihang 1957:90 ang. förslag till lokal ordningsstadga för Stockholms stad m. m. s. 30, 40.

[42] Jfr t. ex. JO 1950 s. 165. Sålunda får exempelvis vid meddelande av handräckning enligt barnavårdslagen fängsel mot underårig användas endast i sådana fall, då det befinnes oundgängligen nödvändigt.

[43] Jfr ovan s. 226.

digheter med stöd av särskilda författningsbemyndiganden äga utfärda.[44] Detta har uttryckligen utsagts i vissa författningar, t. ex. i HSt och BrSt.[45]

Val mellan flera tjänliga medel

För fullgörande av de politirättsliga uppgifterna stå regelmässigt olika maktmedel till myndigheternas förfogande. Vilket av ifrågavarande medel som i det särskilda fallet bör användas har, liksom frågan huruvida ingripande över huvud bör ske, överlämnats åt organen att inom vissa gränser själva bedöma. Omfattningen av denna diskretionära prövningsrätt är enligt sakens natur beroende av den materiellträttsliga innebörden av de bemyndiganden och direktiv som ligga till grund för de olika myndigheternas ingreppsbefogenheter. Ju mera obestämda dessa äro, desto större är principiellt den tillåtna handlingsfriheten. Mest omfattande är givetvis den skönsmässiga prövningsrätten i sådana fall, då såsom exempelvis i fråga om allmänna ordningen och säkerheten eller allmänna hälsovården, myndigheternas kompetens och ingreppsrätt givits formen av en generalklausul. Men även i sådana författningsregleringar, där ingreppsrätten positivrättsligt är mera preciserad, t. ex. i författningarna rörande trafik- och byggnadsväsendet, AtomskL, civilförsvarslagen, naturskyddslagen, mineralfyndighetslagstiftningen, tillerkännas dock myndigheterna alltid en viss självständig prövningsrätt. Denna diskretionära bedömningsrätt kan då även innefatta rätt att avgöra vilket av olika tillåtna maktmedel som in concreto bör användas. Valmöjlighet kan dock föreligga endast i sådana fall, då de aktuella medlen äro likvärdiga

[44] Ifrågavarande sats gäller exempelvis för sådana reglementen som avses i 25 § AOSt och lokala trafikföreskrifter enligt 61 § 1 mom. VägtrF.

[45] Märk lokutionen i 84 § HSt »bryter någon mot bestämmelse i lokal hälsovårdsordning och skall förseelsen föranleda ansvar» och i 27 § BrSt. Jfr även utformningen av straffbestämmelserna i normalhälsovårdsordningen (26 §) och normalförslaget till hamnordning (22 §). Avfattningen av straffstadgandet i 28 § 1 st. AOSt är i förevarande avseende oklar liksom i normalförslaget till lokal ordningsstadga (25 §). — Ang. innebörden av blankettstraffbudet i 27 § BrSt se KPr 1962:12 s. 164.

ur effektivitets- eller lämplighetssynpunkt. I dylika situationer ha myndigheterna att efter objektiv prövning och under hänsynstagande till alla relevanta faktorer av rättslig och praktisk natur utvälja *ett* medel. Endast ett handlingssätt kan principiellt vara det riktiga.[1] Såsom vägledning vid detta ställningstagande böra tjäna de allmänna regler som enligt 11 § PI äro föreskrivna för polisens maktutövning. I enlighet härmed bör det medel användas som för att uppnå det aktuella syftet medför minsta möjliga intrång i den enskildes rätt och handlingsfrihet eller kränkning av annat motstående intresse.

Av vad nu och i det föregående framhållits angående den materiella innebörden av behovsprincipen torde framgå, att inom politirätten härskar opportunitetsprincipen. Huruvida och på vilket sätt ingripande bör ske har inom vissa gränser överlämnats till myndigheterna att själva avgöra. I förhållande till straffprocessen innebär detta en markant skillnad, eftersom där principiellt råder legalitetsprincipen.[2] Denna princip innebär som bekant skyldighet för åklagaren att väcka åtal så snart mot den misstänkte föreligga sådana skäl, att de kunna antagas leda till hans fällande.

Proportionalitetsprincipen

För att ingripande i den enskildes rätt och handlingsfrihet skall anses berättigat är det icke tillräckligt att ingreppet är nödvändigt och ändamålsenligt. Därest en sådan regel ensam finge bestämma ingreppsrätten, skulle detta leda till synnerligen vittgående rättsinskränkningar. För att motverka dylika ingripanden från myndigheternas sida är proportionalitetsprincipen av grundläggande betydelse.[3] Såsom i det föregående anmärkts innebär denna grundsats främst att ingreppet skall stå i rimligt förhållande till ingripandets syfte. Liksom behovsprincipen måste även den närmare innebörden av proportionalitetsregeln väsentligen bli bero-

[1] Jfr Hammarskiöld, Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller Regeringsrätt (1907) s. 186, ävensom Victorin, FT 1956 s. 29 ff., särskilt s. 52 jämte där i not 1 anförd litteratur.

[2] Se härom närmare SOU 1947:45 s. 41 ff. och Thornstedt, FT 1952 s. 295 ff.

[3] Jfr Petrén s. 28 ff.

ende av omständigheterna in casu. I vad mån ett rimligt förhållande föreligger mellan medel och mål, beror nämligen av många faktorer av olika natur, vilka skifta från fall till fall. Detta torde framgå redan av den omständigheten, att de medel som stå till politiorganens förfogande äro av olika slag, anpassade efter de varierande ändamål, som de olika organen ha att tillgodose. Sålunda äro de medel som kriminalpolisen är utrustad med för att fullgöra sina straffprocessuella funktioner andra än de som tillkomma ordningspolisen,[4] och hälsovårdsmyndigheternas maktbefogenheter skilja sig i olika avseenden från civilförsvarsmyndigheternas etc. Proportionalitetskravet hänför sig emellertid ej enbart till relationen mellan medlet och dess mål, utan bestämmes och påverkas av flera andra faktorer. Av dessa bör främst framhållas värdet och betydelsen av det eller de intressen som ingreppet avser att skydda och den skada eller kränkning som ingreppet medför beträffande motstående intressen.

Det primära krav som proportionalitetsprincipen uppställer är att ingreppet står i skälig proportion till syftet. Denna för alla politirättsliga ingripanden, individuella såväl som generella, grundläggande fordran innebär exempelvis, att polisman för genomförande av sina allmänna uppgifter enligt PI eller polismyndighet eller hälsovårdsnämnd vid utövande av de särskilda befogenheter som tillkomma dem enligt 8 § AOSt resp. 70 § HSt icke får använda strängare medel än som är försvarligt med hänsyn till det syfte ingreppet avser att tjäna och att i normativa föreskrifter ej få intagas påbud eller förbud som gå längre än som är rimligt med hänsyn till det syfte föreskriften skall tillgodose. Ingripandet måste alltid med avseende å såväl dess art som styrka, omfattning och varaktighet stå i skäligt förhållande till beskaffenheten av den föreliggande eller hotande faran. Denna sats är i allmängiltig och gäller såväl direkta tvångsingripanden, t. ex. befallningar, våldsåtgärder etc., som indirekta åtgärder, exempelvis föreläggande av vite, tvångsutförande på den försumliges bekostnad, och omfattar ingripanden mot person såväl som mot egendom.

[4] Säkerhetspolisens befogenheter äro betydligt mera vittgående än de som tillkomma polisen vid fullgörande av dess allmänna uppgifter; se 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

Vad polisens allmänna maktutövning beträffar har proportionalitetsprincipen på olika sätt kommit till positivt uttryck dels i PI:s tidigare återgivna bestämmelser i 11—13 §§, dels i de särskilda föreskrifter som gälla angående polisens rätt att använda skjutvapen och spikmatta. Samma grundtankar återfinnas även i brottsbalkens nödvärns- och nödregler (24 kap.).

Ju mera allvarlig eller omfattande faran är och ju större betydelse det hotade skyddsföremålet äger, desto verkningsfullare medel måste politiorganen såsom utövare av statens skyddsmakt ha rätt att tillgripa. Även skjutvapen kunna polisen och vissa andra personalkategorier enligt särskilda bestämmelser äga bruka i sådana fall, då andra medel äro otillräckliga och det kan anses försvarligt med hänsyn till betydelsen av det intresse som skall skyddas.[5]

Av betydelse för denna avvägning, som alltid måste ske med beaktande av samtliga aktuella omständigheter in casu, är särskilt det värde som det motstående intresset representerar enligt rättsordningen.[6] I enlighet härmed måste exempelvis i allmänhet strängare fordringar böra uppställas i fråga om ingripanden i den personliga friheten och kroppliga integriteten än i intressen av ekonomisk art, t. ex. egendom. Denna sats torde i varje fall böra gälla, om inskränkningen i det ekonomiska intresset icke är mera vittgående. Vid ifrågavarande bedömning, vilken — liksom andra ovan berörda ställningstaganden — måste grundas på objektiva

[5] Enahanda bestämmelser, som enligt 1961 års cirkulär gälla för polisens rätt att använda skjutvapen, gälla enligt Go nr 1963 av den 16 okt. för militär vaktpersonals befogenhet att i fredstid bruka skjutvapen. Sålunda får militär vaktpost som yttersta utväg använda skjutvapen bl. a. för att avvärja angrepp mot skyddsföremålet, om angreppet är av sådan art, att det kan orsaka allvarlig skada på skyddsföremålet, och detta enligt vederbörandes instruktion är av väsentlig betydelse för krigsmakten, t. ex. befästningsanläggning, kasern, större krigsförråd, fartyg och flygplan (mom. 83); jfr bestämmelserna för polispersonalen i punkt III i nämnda cirkulär. Motsvarande befogenheter att använda skjutvapen tillkomma även gränsövervakningspersonal enligt den allmänna instruktionen för denna personal. Det förtjänar påpekas att bestämmelserna i cirkuläret om polisens rätt att använda skjutvapen även äro tillämpliga vid avlossande av skrämselskott; se JO 1961 s. 246 ff. Om polismans rätt att utöva våld vid genomförande av tjänsteåtgärd se brottsbalken 24: 2.

[6] Se härom även under kap. IX avd. A.

skäl, ställas politiorganen och ej minst polisen ofta inför många besvärliga avvägningsproblem.[7] Detta gäller naturligtvis i alldeles särskilt hög grad i sådana fall, då de kolliderande intressena ur valörsynpunkt icke äro jämförbara. Gäller det att avvärja en fara som riktar sig mot människornas liv eller hälsa, och den avvärjande handlingen uteslutande eller huvudsakligen riktar sig mot egendom, kunna, om ingreppet är mindre kännbart, ganska långt gående ingripanden i motstående intressen anses berättigade.[8] Dylika avvägningsfrågor uppkomma icke endast vid individuella ingripanden utan också vid meddelande av normativa, generella föreskrifter.[9]

Till de faktorer av varierande natur, som vid bedömningen av proportionalitetsfrågan böra beaktas, höra i vissa fall även kostnader och ekonomiska konsekvenser i övrigt av direkt och indirekt natur, som påbudet resp. förbudet medför för den eller dem ingripandet berör.[10] Avvägningsspörsmål av denna natur uppkomma helt naturligt främst vid ingripanden i egendomsfriheten.[11] Även vid avvägningar av detta slag bör den ovan angivna satsen gälla, att de ekonomiska konsekvenserna böra stå i skäligt förhållande till den fördel ingripandet medför.[12]

Vid bedömningen av den skada eller det intrång som ingripandet medför måste hänsyn även tagas till indirekta skadeverkningar eller olägenheter eller risk för sådana, som ingreppet kan orsaka på tredje mans rättsligt skyddade intressen. Detta utsäges uttryck-

[7] Avvägningsspörsmål av motsvarande svårighetsgrad möta i praxis vid tillämpningen av de straffrättsliga nödvärns- och nödreglerna i 24 kap. brottsbalken; se härom särskilt motiveringen till utformningen av de allmänna nödreglerna i 24:4 i KPr 1962:10 B s. 332 ff. och 481 f. (lagrådets yttrande) samt straffrättskommitténs förslag i SOU 1953:14 s. 411—416.

[8] Jfr t. ex. JO 1934 s. 17 ff. och MO 1946 s. 160 ff.

[9] Så t. ex. vid tillämpningen av länsstyrelsens befogenheter enligt 5 § AtomskL, som medger långt gående ingripanden i enskilds rätt och handlingsfrihet, generella såväl som individuella.

[10] Att en rimlig avvägning göres mellan de intressen som författningarna tillgodose och de ekonomiska konsekvenserna av ingripandet understrykes stundom i motiven till vissa regleringar. Så t. ex. i HSt:prop. s. 123, 208, 288 och 316 samt BySt:prop. s. 201.

[11] Jfr nedan s. 279 f.

[12] Ang. rättspraxis se t. ex. RÅ 1956:19.

ligen i vissa författningar, t. ex. i de allmänna bestämmelserna i de tidigare omnämnda cirkulären om polisens rätt att använda skjutvapen och spikmatta. Enligt dessa bestämmelser få nämnda hjälpmedel principiellt ej användas, om det medför risk för utomstående personer.[13] Även i situationer av ifrågavarande slag gäller den allmänna satsen, att det intrång som ingreppet orsakar i den enskildes rätt och handlingsfrihet och den fördel som vinnes genom ingripandet skall stå i rimligt förhållande till varandra.

Avvägningen av ingripandet med hänsyn till dess sekundära verkningar skall givetvis, liksom bedömningen av skadan på det primära intresset, grundas på objektiva skäl och med beaktande av de relevanta omständigheter som föreligga i handlingsögonblicket. Efterklokhetssynpunkter få ej bli bestämmande vid den rättsliga omprövning som ifrågavarande bedömning kan underkastas av administrativa eller judiciella myndigheter.[14]

De allmänna begränsningar, som behovs- och proportionalitetsprinciperna enligt vad i det föregående utvecklats uppställa för politirättsliga ingripanden i enskilds rätt och handlingssfär, gälla för normala, ordinära förhållanden. Däremot torde det vara tveksamt huruvida ifrågavarande grundsatser ha samma innehåll och betydelse även i sådana katastrofsituationer, då de rättsregler, som under normala förhållanden gälla för politiorganens maktutövning, lägga hinder i vägen för ianspråktagande av deras ordinära tvångsmedel eller då dessa visa sig otillräckliga. Här bortses alltså från sådana utomordentliga förhållanden som råda vid krig och krigsfara. I dylika statliga nödlägen, då alla till buds stående resurser måste utnyttjas, ändra även förvaltningsmyndigheternas uppgifter karaktär, och dessa utrustas då med de maktbefogenheter, som krävas för uppgifternas genomförande. Vad nu sagts gäller i synnerhet politiförvaltningens olika myndighetskategorier och ej minst de allmänna regionala och lokala polisorganen.[15]

[13] Samma regel gäller också enligt de allmänna föreskrifterna om militär vaktpersonals rätt att bruka skjutvapen enligt förut omnämnda 1963 års Go (mom. 84); jfr ovan s. 254 not 5.

[14] Jfr ovan s. 183.

[15] Föreskrifter av allmän eller speciell karaktär som reglera politimyndig-

Som exempel på åsyftade katastrofsituationer, som kunna inträffa under fredliga förhållanden, kunna nämnas mera omfattande naturhändelser, t. ex. jordskred, laviner, orkaner o. d., industriella olyckor samt uppror, högförräderi eller andra allvarliga brottsliga anslag mot rikets säkerhet. Frågan huruvida behovs- och proportionalitetsprinciperna i sådana situationer ha samma begränsande innebörd som vid avvärjande av normala faror tangerar det inom doktrin och praxis omtvistade spörsmålet angående räckvidden av statens nödrätt. Att statsstyrelsen och dess förvaltnings- och verkställighetsorgan och särskilt de politirättsliga icke kunna stå maktlösa i dylika nödsituationer säger sig självt. En positivrättslig allmängiltig reglering av den statliga nödrätten saknas emellertid alltjämt i vårt land.[16]

Att statsledningen och förvaltningsmyndigheterna i sådana katastroflägen principiellt måste vara berättigade till en viss begränsad nödrätt torde vara allmänt erkänt såväl inom den stats- och förvaltningsrättsliga doktrinen som i rättspraxis.[17] Däremot torde det vara oklart hur gränserna för den statliga nödrätten böra

heternas åligganden och befogenheter vid krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga situationer finnas i en mångfald författningar inom såväl allmän- som specialpolitins författningsstoff. Se t. ex. de ovan s. 50 not 12 anmärkta författningarna. Även de politiförfattningar, som gälla för fredliga förhållanden, innehålla i ganska stor utsträckning bestämmelser som tillägga olika politimyndigheter vidgade maktbefogenheter i dylika krislägen, t. ex. civilförsvarslagstiftningen, 13 § 2 mom. EpiL, 11 § AOSt och 2 § LAS.

[16] Behovet av en allmän reglering av den förvaltningsrättsliga nödrätten har understrukits i olika lagstiftningssammanhang, senast vid utarbetandet av brottsbalken; se SOU 1953:14 s. 398 ff. och KPr 1962:10 B s. 326 ff.

[17] Ang. den svenska förvaltningsrättsliga doktrinens allmänna ståndpunkt rörande förevarande spörsmål se särskilt Herlitz, Föreläsningar III s. 260 f., 289 ff., 536 f. samt Sundberg s. 113 f., 677 ff.; jfr även JO 1934 s. 12 ff., särskilt s. 30—34, och 1946 s. 139 samt MO 1947 s. 255 ff. — I svensk litteratur har den statliga nödrätten, dess förutsättningar och räckvidd berörts helt flyktigt. I den kontinentala doktrinen har ämnet däremot ägnats stor uppmärksamhet, och där anses genomgående förvaltningsmyndigheterna i nödsituationer ha betydligt vidsträcktare maktbefogenheter än som torde vara förenligt med svensk rätt; se härom särskilt Drews-Wache s. 247 ff. samt W. Schmids monografiska framställning Der Notstand im Polizeirecht, Zürich 1940, och där åberopade arbeten.

dragas. Ytterst torde detta spörsmål bestämmas av de principiella begränsningar i den politirättsliga maktutövningen, som RF § 16 må uppställa i detta avseende. Att här närmare ingå på detta intrikata problem faller utom ramen för detta arbete. Det lär dock kunna hävdas, att detta grundlagsbud icke utgör hinder för att i dylika katastrofartade lägen mindre kännbara ingripanden göras i den enskildes rättsligt skyddade intressen, ehuru uttryckligt lagstöd saknas. Som allmän sats torde vidare kunna uppställas, att de myndigheter, som ha ansvaret för statens inre säkerhet och för samhällslivets och den individuella samlevnadens behöriga fortgång, i nödsituationer av ovan antytt slag principiellt böra ha samma rätt som i motsvarande lägen tillkommer medborgarna i gemen. Den enskildes rättsställning i faresituationer av förevarande art regleras genom de förut återgivna nödreglerna i brottsbalken 24:4.[18] Av lagtexten och motivuttalandena framgår att för straffrihet principiellt uppställas samma förutsättningar som de politirättsliga behovs- och proportionalitetsgrundsatserna enligt den föregående framställningen inrymma, nämligen att den företagna handlingen skall vara nödvändig för att avvärja den föreliggande faran samt försvarlig med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas motstående intressen och omständigheterna i övrigt.[19]

[18] Se ovan s. 244.

[19] Se SOU 1953:4 s. 413 ff. samt departementschefens uttalanden och lagrådets yttrande i KPr 1962:10 B s. 336 f. resp. s. 481 f.

I FT 1945 s. 13 har jag hävdat, att vederbörande verkspersonal vid omedelbara angrepp mot egendom, som det åligger verksmyndigheterna att skydda, under där närmare angivna förutsättningar — bl. a. med stöd av de allmänna straffrättsliga nödvärnsreglerna — äger använda våld för att avvärja utifrån hotande akuta allvarligare störningar i verksdriften. Mot denna uppfattning har Strömberg i arbetet Offentliga anstalter s. 331 not 19 ställt sig kritisk. Som belägg för hållbarheten av min åsikt skall här endast erinras om att nödvärnsreglerna i brottsbalken 24:1, vilka motsvara SL 5:7 och 8, även omfatta angrepp på egendom som tillhör stat eller kommun eller annat allmänt organ; se departementschefens uttalanden i KPr 1962: 10 B s. 327 f. Därjämte må upplysningsvis anmärkas, att verkens bevakningspersonal regelmässigt torde äga polismans befogenhet och att bestämmelserna i brottsbalken 24:2 äro tillämpliga på sådan personal. Obs. även bevakningslagen (SFS 1960: 75) och bevakningskungörelsen.

Av det nu sagda torde framgå, att såväl behovs- som proportionalitetsgrundsatserna böra gälla även i nödsituationer och att de jämväl i sådana fall principiellt torde ha samma begränsande betydelse som under normala förhållanden.

Såsom tidigare understrukits äro behovs- och proportionalitetsprinciperna av grundläggande betydelse för den politirättsliga maktutövningen. Detta förhållande återspeglas självfallet också i praxis och i den administrativa judikaturen. I de judiciella rättsfallssamlingarna synas däremot att döma av motiveringarna ifrågavarande grundsatser mera sällan ha varit föremål för prövning.[20] I de i Regeringsrättens årsbok redovisade avgörandena ha principerna i synnerligen stor utsträckning varit under bedömning och detta naturligtvis främst i den stora mängd mål, som där redovisas i notiserna. I åsyftade mål, som röra politiförvaltningarnas olika områden, ha grundsatserna ej sällan fått ett avgörande inflytande på målens utgång och särskilt i sådana, där även lämplighetsfrågan ingått i överinstansernas prövningsrätt.

Det är emellertid ytterst sällan som RegR:s ställningstaganden ge några fasta hållpunkter av allmän räckvidd för bedömandet av grundsatsernas konkreta innebörd. Endast i ett fåtal fall synas motiveringarna innehålla allmänna ledande uttalanden i detta avseende. Som ett av de mera upplysande avgörandena från senare tid torde rättsfallet RÅ 1956:19 böra betraktas. I detta mål, där huvudfrågan gällde det i praxis tidigare omstridda spörsmålet om räckvidden av hälsovårdsmyndigheternas befogenhet att ingripa i syfte att förebygga förorening av grundvatten,[21] har RegR — två

[20] I rättsfallet NJA 1952 s. 80, som gällde fråga om skyldighet för anordnare av travtävling att bekosta polisbevakning av tävlingen, har dock högsta domstolen fastslagit, att de ordningsföreskrifter, som polismyndigheten äger meddela vid tillståndsprövningenu av offentlig tillställning och sammankomst, måste betingas av påtagligt behov. Ang. huvudspörsmålet i detta mål se Elsin, FT 1955 s. 29 ff.

[21] Se härom t. ex. SOU 1960:38 s. 50 ff. jämte där anmärkta rättsfall. Av det ovan i texten omnämnda rättsfallet och RÅ 1959: 36 framgår, att dylika skyddsföreskrifter jämväl kunna utfärdas i form av lokala hälsovårdsordningar.

ledamöter avgåvo särskilda vota — utvecklat vissa synpunkter, som innehålla en konkretisering av behovs- och proportionalitetsprincipernas materiella innebörd och vilka här torde böra återges.

Beträffande rätten att med stöd av 30 § i 1919 års hälsovårdsstadga, som nu närmast motsvaras av 65 § HSt, utfärda föreskrifter i sådant syfte framhåller RegR:s majoritet,[22] att genom dylika föreskrifter ej få göras andra inskränkningar i nyttjande av mark, byggnader och andra anläggningar inom det avsedda området än som — med beaktande av det skyddade intressets vikt och risken för skada eller sanitär olägenhet — ägare av sådan egendom enligt allmänna rättsgrundsatser må anses skyldig att tåla. Enligt RegR:s åsikt innehöllo de av länsstyrelsen i målet fastställda skyddsföreskrifterna, som gällde ett ganska stort område, i fråga om rätten för ägaren att exploatera inom området befintliga grus- och sandtag längre gående inskränkningar än i sådan ordning kunde föreskrivas. Med beaktande bl. a. av det stora ekonomiska intrång, som förbudet skulle medföra för fyndigheternas ägare att utnyttja desamma, begränsade RegR förbudet till att avse redan bestående skador av betydelse för möjligheten att inrätta nya vattentäkter inom området. Därest i avseende å viss befintlig vattentäkt längre gående inskränkningar befunnes önskvärda till undvikande av men från närliggande fyndigheter, borde sådana genomföras med stöd av vattenlagen.[23]

Även om således judikaturen endast undantagsvis innehåller allmängiltiga ledsatser av betydelse vid bedömandet av behovs- och proportionalitetsprincipernas reella innebörd, är emellertid studiet av rättspraxis intressant och givande ur andra synpunkter. Såsom i det föregående understrukits måste den konkreta innebörden av ifrågavarande grundsatser alltid bli beroende av omständigheterna i de enskilda fallen, och hur olika denna kasuistiska prövning kan utfalla i det praktiska livet ger rättspraxis många belysande exem-

[22] Även de två diss. ledamöternas vota innehålla liknande synpunkter rörande ifrågavarande grundsatser; jfr även RÅ 1960 I 96.

[23] Se nu bestämmelserna i 2 kap. 62—68 §§ vattenlagen. Jfr även nedan kap. IX avd A.

pel på.[24] Den rikhaltiga och särdeles mångskiftande rättsfallsfloran visar tillika vilka svåra avvägnings- och andra intrikata spörsmål förevarande grundsatser skapa för de tillämpande myndigheterna.

[24] Här nedan lämnas några exempel på avgöranden av ifrågavarande slag. Det bör påpekas, att exemplen icke utgöra typfall utan mera äro utvalda på måfå. RÅ 1914:82, 1923:29, 1931:80, 1950 I 212, 1957:28, 1957:47, 1958 I 299, 1960 I 29, 1961 I 181 (ordningspoliti); 1929:89, 1930:85, 1938 S 96, 1946 S 81, 1949:3, 1949:5, 1950 I 217, 1954 I 65, 200 och 211, 1955: 24, 1955 I 97 och 233, 1960 I 64 och 97, 1962 I 84, 86 och 87 (hälsopoliti); 1938 K 9, 1962:6 (brandpoliti); 1928:36, 1928:43, 1954 K 103, 1960 K 1877 (kommunikationspoliti); 1949:45 (näringspoliti); 1958 Jo 10 (vitesföreläggande jämlikt naturskyddslagen). Jfr även JO t. ex. 1918 s. 38 ff., 1934 s. 12 ff. och 1961 s. 246 samt MO 1946 s. 160. Jfr även RÅ 1963 I 225.

Kap. IX

Inskränkningar på grund av de medborgerliga rättigheterna och annan lagstiftning

A. De medborgerliga rättigheterna

I. De inskränkningar i den politirättsliga maktutövningen som behandlats i det föregående ha varit sådana, som följa av de kompetensregler som gälla för politiorganens verksamhet och av vissa grundläggande principer eller allmänna rättsgrundsatser. I detta avsnitt skola beröras de principiella begränsningar, som de medborgerliga fri- och rättigheterna uppställa för den politirättsliga maktutövningen. Dessa, som utgöra grundvalen för det svenska demokratiska statsskicket och rättssamhället, omfatta dels de fri- och rättigheter, som äro uttryckligen omnämnda i RF (SFS 1961: 464), dels vissa andra, som ej åtnjuta detta skydd men som likväl äro allmänt erkända. De äldsta och samtidigt viktigaste av ifrågavarande rättigheter äro de som komma till uttryck i de i RF § 16 fastslagna grundsatserna samt den genom RF § 86 garanterade tryckfriheten, som är närmare reglerad i annan grundlag, TF (SFS 1961: 466). De fri- och rättigheter som upptagits i förstnämnda grundlagsbud innefatta personlig frihet och integritet och de därmed förbundna rättigheterna att fritt välja vistelseort och ostört åtnjuta hemfrid, skydd för egendom samt religions- eller samvetsfrihet. Till de medborgerliga fri- och rättigheterna höra därutöver rätten att oförkränkt befordra meddelanden genom post eller annat liknande allmänt samfärdsmedel, yttrande- och åsiktsfriheten, som äro förutsatta i TF, vidare församlingsfriheten eller församlingsrätten och föreningsfriheten samt närings- och yrkesfriheten. Såsom medborgerliga rättigheter bruka dessutom betraktas rätten till ar-

bete och till socialhjälp, rätten att bliva dömd av rätt domstol samt förbud mot retroaktiv strafflagstiftning.[1]

Meddelelsefriheten är icke grundlagfäst men regleras genom annan lagstiftning, såsom brottsbalken 4:8 och 9, särskilda stadganden om tystnadsplikt samt specialföreskrifter om skydd för brev-, telefon- och telegramhemligheten.[2] Församlingsrätten eller rätten för medborgarna att sammankomma för att överlägga om allmänt eller enskilt ämne och näringsfriheten äro reglerade i LAS resp. NFF.[3] Föreningsfriheten i offentligrättslig mening brukar i allmänhet definieras såsom dels frihet för en förening att verka obehindrat, dels frihet för medborgarna att tillhöra förening, utnyttja medlemskap i förening eller verka för en förening eller bildandet av sådan. Föreningsfriheten är i vårt land ej allmänt reglerad i lag men är en allmänt erkänd grundsats. Ett legislativt uttryck härför utgör bl. a. stadgandet i brottsbalkens 18:5 om brott mot medborgerlig frihet, som inbegriper även föreningsfriheten.[4]

Förslag om att bereda vissa av de medborgerliga fri- och rättigheterna ett starkare skydd än det som tillkommer dem enligt vår nu gällande rättsordning har senast framlagts i det av författningsutredningen år 1963 avlämnade betänkandet rörande Sveriges statsskick (SOU 1963:16) med därtill hörande motiv (SOU

[1] Se t. ex. författningsutredningens förslag till regeringsform SOU 1963:17 s. 198 f., 201 f.

[2] Se 1941 års poststadga, 1959 års telegrafreglemente och 1963 års telefonreglemente; jfr SOU 1963:17 s. 184 f.

[3] Om församlingsfrihetens historiska utveckling se t. ex. Bet. med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätt m. m., avgivet 11 okt. 1919, s. 7 ff. ävensom SOU 1954:37 s. 61 ff. och 1963:17 s. 175 ff.; jfr också ovan s. 117 not 3. — Om näringsfriheten se Regner s. 271 ff. samt tilläggen i SvJT 1959 s. 423 och 1962 s. 111; jfr även SOU 1962:15, MO 1954 s. 153 ff. och nedan s. 274 ff.

Ang. tillåtligheten av regleringar av näringslivet ur statsrättslig synpunkt se SOU 1952: 24 s. 255 ff. och där citerade författare.

[4] Jfr t. ex. SOU 1941:20 s. 25 f. och SOU 1963:17 s. 179 f. samt KPr 1962:10 del B s. 268 ff.; se även 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Enligt vissa författare räknas till föreningsfriheten även rätten att bilda bolag; så enligt Fahlbeck m. fl., Medborgarrätt, s. 246 f. — Ang. monografiska och andra framställningar rörande de medborgerliga rättigheterna se Regner jämte tilläggen i SvJT 1959 och 1962.

1963:17).[5] Enligt detta förslag, som är beroende på regeringens prövning, skall RF § 16 i dess helhet överföras till den av utredningen föreslagna nya regeringsformen. I jämförelse med nu gällande rättsordning innebär förslaget bl. a. den nyheten, att åsikts- och yttrandefriheten, tryckfriheten, näringsfriheten, förenings- och församlingsfriheten samt meddelsefriheten upptagits bland de grundläggande fri- och rättigheterna.[6]

Den materiella innebörden av de i RF § 16 upptagna grundsatserna om de medborgerliga rättigheterna är långt ifrån klar och entydig. I doktrinen gå meningarna isär, och några auktoritativa principiella avgöranden från rättspraxis synas icke föreligga.[7] Enligt författningsutredningens åsikt är det emellertid kravet på normmässighet och på en rättvis och likformig behandling av medborgarna, som nämnda grundlagsbud främst uppställer. Detta krav utgör som bekant en av hörnpelarna i den svenska rätts- och samhällsordningen. Att normmässighets- och likställighetskravet respekteras och icke otillbörligt åsidosättes är en allmängiltig fordran, som gäller icke endast för regeringsmakten utan också för de administrativa organen vid utövningen av dem tillkommande funktioner. Det torde böra framhållas att nämnda krav omfattar alla ingripanden i den enskildes rätt och handlingssfär, reglerade och oreglerade, generella och individuella etc.

De medborgerliga fri- och rättigheterna äro icke absoluta eller ovillkorliga. Om den enskilda medborgaren fritt och ohämmat

[5] Tidigare har förslag i samma ämne framlagts i ett av särskilda sakkunniga år 1941 avgivet bet. med förslag till ändrad lydelse av RF 16 § (SOU 1941:20). För detta förslag, som icke föranlett någon lagstiftning, och dess förhistoria redogöres i SOU 1963:17 s. 161 ff. Se även SOU 1962:15 s. 45 f.

[6] Därjämte föreslås ett grundlagsfästande av vissa andra fri- och rättigheter av betydelse för medborgarna, såsom rätt till undervisning och utbildning, till arbete och social hjälp samt de ur rättsstatlig synpunkt viktiga principerna om rätt domstol och förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. I förslagets 2 kap. ha även inskrivits asylrättens principer samt föreskrift om att utlänning här i riket åtnjuter fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvida ej annat är särskilt stadgat; se lagtexten 1963:16 s. 61 f., 98 f. samt motiven SOU 1963:17 s. 157—209. — Om författningsutredningens förslag till RF se t. ex. Herlitz, 1969 års regeringsform? (1963), Fahlbeck, StvT 1963 s. 357 ff. samt Hegrelius, FT 1964 s. 1 ff.

[7] Se härom t. ex. SOU 1963:17 s. 167 samt Holms utredning ang. 16 § RF i SOU 1941:20 s. 86 ff. och där citerade författare.

finge utöva sina fri- och rättigheter, skulle detta leda till kaotiska förhållanden och omöjliggöra den rätts- och samhällsordning som är utmärkande för en rättsstat. Samtliga fri- och rättigheter äro därför till det allmännas och medborgarnas gemensamma bästa underkastade mer eller mindre långt gående begränsningar, vilka beröra skilda delar av den offentliga rätten och ej minst förvaltningsrätten. De intressen, som i den positiva rätten motiverat ifrågavarande inskränkningar, äro nästan genomgående av offentligrättslig natur. Inskränkningar, som betingats uteslutande av hänsyn till enskilda intressen, förekomma mera sällan och torde huvudsakligen gälla äganderätten.

De intressen, för vilkas tillgodoseende medborgarnas rättigheter fått vika, äro av skiftande slag och beröra olika delar av samhällslivet. De politirättsliga intressena dominera emellertid, och detta är helt naturligt. Vad som i jämförelse med andra grenar av den offentliga rätten och särskilt förvaltningsverksamheten framför allt utmärker politirätten är just, såsom tidigare framhållits, att den politirättsliga maktutövningen direkt eller indirekt innebär en inskränkning av den enskilde medborgarens rätt och handlingsfrihet.[8]

Att medborgarna icke förbehållslöst få utöva sina fri- och rättigheter har av RF:s författare ansetts vara så självklart, att någon uttrycklig generell erinran därom ej upptagits i RF § 16. Dylika reservationer förekomma i sagda paragraf endast i fråga om vissa av de där inskrivna rättssatserna, såsom skyddet av personlig frihet och integritet, ära och välfärd samt religionsfriheten.[9]

Begränsningar finnas i en mängd lagstiftningsakter av konstitu-

[8] Jfr ovan s. 44.

[9] Den av författningsutredningen föreslagna grundlagstexten upptager däremot dylika förbehåll beträffande samtliga de i 2 kap. inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna, och där anges också de konstitutionella rättsformer, i vilka dylika inskränkningar få meddelas. Sålunda får inskränkning i åsikts-, yttrande-, tryck-, religions-, församlings- och föreningsfriheterna endast ske genom lag, dvs. efter beslut av riksdagen, och rätten till personlig frihet, liksom rättigheterna till fritt val av vistelseort, till hemfrid och till meddelsefrihet, får ej inskränkas i annan ordning än genom lag eller med stöd av lag; se lagförslagen s. 61 f., 98 f. och motiven s. 185 f., 339 ff. — Om den konstitutionella inskränkningsformen ang. näringsfriheten se motiven s. 197 f.

tionellt olika valör. De praktiskt viktigaste av dessa beröras i författningsutredningens betänkande SOU 1963: 17, till vilket här torde få hänvisas (s. 168 ff.)[10] De politirättsliga positiva inskränkningarna återfinnas till övervägande del i det rättsstoff, som bildar grundvalen för politiorganens maktverksamhet.[11] Rättsgrunden till dessa begränsningar, som äro betingade av olika allmänna intressen, är icke given uteslutande i positiva lagstiftningsakter utan är i viss mindre omfattning även att finna i oskrivna, på sedvanerättens väg utbildade grundsatser.[12]

Beträffande den materiella innebörden och räckvidden av de politirättsliga inskränkningarna förete dessa inbördes ganska stora skiljaktigheter i avseende å preciseringen av såväl de närmare förutsättningarna, under vilka ingripande får ske, som ingripandets art och intensitet. I stor utsträckning har lagstiftningen nöjt sig med att endast ange de intressen som berättiga till ingripande och de myndigheter som skola utöva ingreppsrätten samt överlämnat åt dessa att enligt vissa, i författningarna angivna allmänna riktlinjer själva bedöma såväl huruvida ingrepp bör ske som vilka medel som böra komma till användning. Typiska exempel på dylika obestämda författningsbemyndiganden utgöra polisorganens generalklausuler samt PI:s bestämmelser om polisens allmänna maktbefogenheter.[13] Vidare kan erinras om inskränkningarna enligt LAS, TF, religionsfrihetslagen 26 okt. 1951 och NFF.

[10] Se även bl. a. Fahlbeck m. fl., Medborgarrätt, samt Herlitz, Föreläsningar III passim.

[11] Se ovan särskilt kap. II och IV.

[12] Se ovan s. 25, 109, 238 och nedan s. 300. Det må erinras om att samtliga straffprocessuella tvångsmedel, som lagfästes genom de år 1933 genomförda ändringarna i SL:s promulgationsförordning ang. gripande och kvarhållande m. m., samt den s. å. utfärdade lagen om vissa tvångsmedel i brottmål (beslag, skingringsförbud samt hus- och kroppsrannsakan) utbildats på sedvanerättens väg; se härom den i första lagutskottets utl. 1932:18 s. 1 ff. intagna historiska översikten över tidigare reformförslag rörande polisundersökningen och tvångsmedel i brottmål m. m. samt SOU 1932:29 och KPr 1933:196 särskilt lagrådets utlåtande s. 78. Även föreskrifterna i 11—13 §§ PI om polisens allmänna maktbefogenheter innefatta väsentligen en kodifiering av den på sedvanerättens grund utbildade praxis som tidigare gällde; se t. ex. 8 och 10 §§ 1925 normalinstruktionen för polispersonal och SOU 1947:45 s. 110.

[13] Andra exempel innehålla HSt, BySt m. fl. specialförfattningar.

Den bärande grundtanken har vid utformningen av bestämmelserna i LAS varit att underkasta den ur demokratisk synpunkt synnerligen viktiga församlingsfriheten så få inskränkningar som möjligt. Endast sådana begränsningar ha vidtagits som befunnits nödvändiga för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och för att säkerställa de medborgerliga fri- och rättigheterna.[14] Enahanda inskränkningar gälla även beträffande religionsfriheten enligt religionsfrihetslagen. Sålunda får enligt nämnda lag religionsfriheten icke utövas så, att samhällets lugn störes eller allmän förargelse åstadkommes (1 §).[15] För offentlig gudstjänst

[14] Ang. den närmare innebörden av bestämmelserna i LAS se de utförliga motivuttlandena i KPr 1956:143 s. 142—240 och i SOU 1954:37 s. 61—113 samt Perssons kommentar s. 90 ff. — Såsom inskränkning i föreningsfriheten är att betrakta det i 18:4 brottsbalken upptagna straffbudet för olovlig kårverksamhet samt lagen 9 maj 1947 om förbud mot politiska uniformer; jfr Fahlbeck m. fl., Medborgarrätt s. 246 ff.

[15] Överträdelse av detta förbud är enligt brottsbalken kriminaliserad såsom brott mot allmän ordning (16:4); se vidare t. ex. Fahlbeck m. fl. a.a. s. 249 ff. — Prästman, som nedrivit affischer om frireligiöst möte, har därigenom förfarit felaktigt och gjort sig skyldig till tjänstefel, JO 1960 s. 153 ff. Likaså har polisman, som under pågående andaktsövning i en kyrksal med våld och pistolhot försökt förmå en sinnessjuk person, som avvikit från sinnessjukhus, att lämna kyrksalen och medfölja polismannen, förfarit olämpligt och i strid mot de i PI fastslagna allmänna reglerna för polisens maktbefogenheter. JO 1949 s. 127 ff. Såsom JO där framhåller erbjuda församlings kyrkliga lokaler icke någon asyl i betydelsen av okränkbar tillflykt. För att tjänsteåtgärd, som kan innebära ett störande av kyrko- eller församlingsfriden, skall anses berättigad måste dock fordras att åtgärden är oundgängligen nödvändig och att den icke utan olägenhet kan uppskjutas. — Om andra oberättigade intrång i församlingsfriheten se registret till JO:s årsberättelser 1911—1960 särskilt s. 563 f. ävensom JO 1961 s. 516; registret är intaget som bilaga till JO:s ämbetsberättelse 1963. Jfr även nedan s. 273 not 28.

Poliskammare, som jämlikt 1868 års ordningsstadga för tillstånd att i vissa butikslokaler anordna högtalarmusik uppställt villkor att utsändning icke finge ske av »predikan, religiösa föredrag eller andaktsövning», har därigenom ansetts ha överskridit sina befogenheter. JO 1958 s. 374 ff. JO ifrågasatte också huruvida musikunderhållning av ifrågavarande slag vore att beteckna som offentlig tillställning och underkastad tillståndstvång. Av departementschefens uttalanden i KPr 1956:143 s. 155 framgår, att det icke torde vara meningen, att underhållning i serverings- eller butikslokal, som enbart består av radio- eller grammofonmusik eller television, i allmänhet skall omfattas av AOSt:s bestämmelser om offentliga tillställningar. Jfr också JO 1957 s. 342.

gälla ej andra hinder än sådana, som i allmänhet äro stadgade för allmän sammankomst (3 §).

De tolkningsproblem, som berörda lagar föranleda i tillämpningen, falla utom planen för detta arbete. Ett särskilt spörsmål av principiell och praktisk betydelse, varom i praxis olika meningar yppats, skall dock beröras. Det gäller lagligheten av förhandsgodkännande av text å banderoller, standar o. d. i demonstrationståg. Utformningen av bestämmelserna i LAS ger ej klart besked rörande detta spörsmål.

Att LAS är tillämplig även på demonstrationståg framgår av motiven. Vid bedömandet av förevarande spörsmål måste man hålla i minnet de ovan nämnda huvudprinciper, som ligga till grund för lagen. Dessa ha kommit till uttryck bl. a. i lagens 3 §, där det fastslås att vid prövning huruvida tillstånd bör meddelas skall beaktas vikten av ur allmän synpunkt att församlingsfriheten upprätthålles. Som ett uttryck för denna grundtanke är vidare att betrakta det i andra stycket av 5 § upptagna stadgandet, att tillståndsmyndighetens rätt att förelägga den som vill anordna allmän sammankomst att inkomma med upplysningar om dennas utformning icke må avse skyldighet att tillhandahålla handling angående eller redogörelse för innehållet i föredrag, tal eller annan muntlig framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten. Motivuttalandena ge vid handen att detta stadgande är avsett att förhindra varje slag av förhandscensur. Det må särskilt nämnas, att departementschefen avvisade ordningsstadgeutredningens förslag om att införa möjlighet att i förväg förbjuda sammankomst och att han i stället förordade ett bibehållande av den i 1868 års ordningsstadga upptagna möjligheten att förbjuda förnyande av sammankomst. Denna möjlighet i förening med befogenheten i lagens 10 § att upplösa sammankomst ansåg departementschefen vara fullt tillräcklig för att förhindra sådana sammankomster som avsåges med de av utredningen föreslagna bestämmelserna om förhandsprövning.[16]

Av vad nu sagts torde följa att tillstånd till en sammankomst ej får vägras enbart av den anledningen att något olagligt därvid

[16] Se prop. s. 175 f. Riksdagen godtog utan ändring förslaget till LAS; 1:a LU 1956:37 och Rskr 401.

kan befaras inträffa och att över huvud ingripande mot sammankomst uteslutande i fareavvärjande syfte icke är tillåtet. Först när faran tagit sådan konkret form, som närmare anges i lagens 10 och 11 §§, äger polismyndigheten inskrida för att förhindra att sammankomsten äger rum.

Sammanfattningsvis kan sålunda fastslås, att även föreläggande att anordna förhandsgranskning av texten på banderoller, plakat o. d., avsedda att användas i demonstrationståg eller vid allmän sammankomst, omfattas av den i 5 § LAS uttalade principen mot förhandscensur och alltså är olagligt.[17]

Det nu berörda spörsmålet har ställts på sin spets i ett av Kungl. Maj:t i statsrådet den 1 nov. 1963 avgjort besvärsmål. Omständigheterna i målet voro följande.[18] Den 2 april 1963 meddelade poliskammaren i Göteborg Göteborgs arbetarekommun tillstånd att den 1 maj s. å. anordna demonstrationståg i staden och i anslutning därtill demonstrationsmöte på Götaplatsen på villkor bl. a. att arbetarekommunen senast den 25 april 1963 till poliskammaren inkomme med särskild anmälan med uppgift om texter och bilder å banderoller som avsåges skola medföras i demonstrationståget och vid mötet samt att inga andra standar eller banderoller medfördes än sådana, som efter därom gjord anmälan med hänsyn till deras utseende och å desamma anbragta inskriptioner blivit godkända av poliskammaren.[19] Sedan arbetarekommunen där-

[17] Ang. rättspraxis se NJA 1911 s. 268 samt JO 1912 s. 7 ff., 209 ff. och 1914 A s. 94 ff. — Jfr även 1919 års förslag till församlingsrättslag s. 51 och 10 § i lagförslaget (s. 58) samt yttrandena över förslaget (1921) s. 43 f. ävensom SOU 1935:8 s. 162 f.

Det torde böra anmärkas att anordnande av förhandskontroll av förevarande slag i vissa fall även kan strida mot tryckfrihetsrättens principer. Bandaroller, plakat o. d. kunna nämligen vara hänförliga till tryckt skrift. Såsom framgår av TF 1:5 förstås därmed varje skrift, som framställts i tryckpress, oberoende av beskaffenheten av det material som använts vid framställandet. På grund av tryckfrihetsrättens legislativa konstruktion och utformning innefattar emellertid förhandsgranskning av banderoller o. d. i demonstrationståg, vilka äro att anse som tryckt skrift, ej tryckfrihetsbrott. Sådant förfarande kan däremot strida mot de i TF 1:2 förbjudna åtgärderna och sålunda utgöra ämbetsbrott. Se härom t. ex. Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt (1954) s. 34 f.

[18] Sedan detta skrevs har berörda rättsavgörande refererats i RÅ 1963:43.

[19] Av akten i målet framgår att föreskrift av denna lydelse sedan många

efter hos poliskammaren anhållit om tillstånd att till demonstrationsmötet få medföra ett antal banderoller och skyltar med vissa angivna texter, förklarade poliskammaren genom beslut den 23 april 1963, att kammaren funnit sig icke kunna godkänna tre av dessa banderoller med texterna »Sydafrika 1963 - Slaveri», »Sydafrika 1963 - Människoslakt» och »Sydafrika 1963 - Nazism» men godkände övriga texter å banderollerna och skyltarna. Över poliskammarens beslut besvärade sig arbetarekommunen hos länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län med yrkande att länsstyrelsen måtte meddela sökanden tillstånd att till demonstrationsmötet få medföra även de tre nyssnämnda banderollerna. Länsstyrelsen upphävde den 29 april 1963 förbudet mot texterna »Sydafrika 1963 - Slaveri» och »Sydafrika 1963 - Nazism» samt lämnade besvären i fråga om texten »Sydafrika 1963 - Människoslakt» utan bifall.[20]

Arbetarekommunen överklagade hos Kungl. Maj:t länsstyrelsens beslut i fråga om sistnämnda text och hemställde tillika om besked, huruvida laglig skyldighet förelåge att underställa texterna på politiska banderoller polismyndigheten för förhandsgranskning och godkännande. Kungl. Maj:t fann — i enlighet med RegR:s i målet avgivna utlåtande[21] — att det icke kunde anses förenligt med den i 3 och 5 §§ LAS uttalade principen om församlingsfrihetens upprätthållande och de grunder på vilka lagen bygger att på sätt skett anordna förhandsgranskning av texten på

år tillbaka intagits i poliskammarens tillståndsresolutioner rörande 1:maj- och andra liknande demonstrationer.

[20] I infordrat yttrande över besvären hävdade länsstyrelsen, att den tillståndsgivande polismyndigheten jämlikt grunderna för 10 § LAS samt med hänsyn till föreskriften i 1 § PI ang. förebyggande av brott och sakens natur finge ha rätt och plikt att som villkor vid meddelande av tillstånd till sammankomst förbjuda viss planerad yttre anordning, därest denna skulle stå i strid mot lag. Om sålunda en för politiskt demonstrationståg avsedd banderoll befunnes innehålla uppmaning till brottslig handling eller innehålla text, som genom sin extrema formulering och oavsett förhärskande värderingar vore ägnad att väcka förargelse hos allmänheten, finge polismyndigheten anses ha rätt — icke att förbjuda själva sammankomstens hålande — men väl att i tillståndsresolutionen föreskriva förbud mot banderollens medtagande.

[21] Diss. (RegR Jarnerup) anförde särskild motivering.

plakat, banderoller o. d. och att poliskammarens beslut sålunda icke vore lagligen grundat. Då beslutet avsåg förfluten tid, fann emellertid Kungl. Maj:t besvären ej föranleda vidare yttrande.

Beträffande inskränkningar i tryckfrihetsrätten skiljer TF mellan sådana som röra rätten att trycka och utge tryckt skrift och sådana som avse rätten att saluhålla, försända eller eljest sprida dylik skrift. Den senare rätten ingår som en integrerande, väsentlig del av tryckfriheten och är reellt av avgörande betydelse för tryckfrihetens utövande. För båda slagen av begränsningar gäller att de måste ha stöd i förordningen. Ur politirättslig synpunkt är det främst inskränkningar i spridningsrätten som i detta sammanhang äro av intresse. Härvid har man att skilja mellan begränsningar, som betingas av själva spridningssättet, och sådana, som kunna ske på grund av skriftens innehåll.

Närmare bestämmelser om ifrågavarande inskränkningar äro meddelade i TF:s 6 kap. Från den där i 1 § fastslagna grundsatsen om rätt för svensk medborgare eller svensk juridisk person att själv eller med biträde av andra sprida tryckt skrift innehåller förordningen endast två undantag, avseende dels spridning bland ungdom av tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, dels spridning av vissa ur försvarssynpunkt viktiga kartor o. d., i vilka fall närmare bestämmelser skola meddelas i lag (2 §).[22] Därjämte kan enligt 6:4 inskränkning i visst fall förekomma vid tryckt skrifts försändelse genom postverket eller annan allmän trafikanstalt, men denna inskränkning hänför sig uteslutande till skriftens innehåll.[23]

Enligt TF:s bestämmelser skulle således varken allmänna eller speciella politiorgan med stöd av de befogenheter som tillkomma dem enligt olika politirättsliga lagar och författningar äga ingripa

[22] Se t. ex. brottsbalken 16:11 resp. lagen 16 dec. 1949 om förbud mot spridning av vissa kartor m. m.

[23] Såsom med spridningsfriheten förenliga generella politirättsliga inskränkningar kunna jämväl betecknas sådana förbud för barn att idka viss försäljning, som kunna meddelas enligt lagen 9 april 1926, likaså bestämmelserna i arbetarskyddslagen 3 jan. 1949 om minderårigas användande i arbete; se SOU 1947:60 s. 106. Jfr Fahlbeck Tryckfrihetsrätt s. 45 ff.

mot spridande av tryckt skrift annat än när TF så uttryckligen medger. Enligt praxis, som redovisas i tryckfrihetssakkunnigas betänkande SOU 1947:60 s. 106 ff., vilket ligger till grund för nu gällande TF, anses emellertid spridande av tryckt skrift i förebyggande syfte principiellt kunna underkastas sådana inskränkningar, som finnas påkallade för upprätthållande av allmän ordning,[24] och detta gäller ingripande av såväl generell som individuell art. Sålunda anses exempelvis i lokala ordningsföreskrifter kunna intagas bestämmelser som förbjuda eller eljest inskränka försäljning eller annan spridning av tryckta skrifter under förutsättning att det är nödvändigt av hänsyn till den allmänna ordningen.[25] Dylika begränsningar äro dock tillåtna endast i sådana fall, då behovet därav är uppenbart. Av behovs- och proportionalitetsprinciperna följer vidare, att inskränkningen icke får göras mera omfattande än vad som i det föreliggande fallet är oundgängligen nödvändigt ur ordningssynpunkt.[26]

Även ingripande i individuella fall för förhindrande av spridande av tryckt skrift anses som sagt enligt praxis förenligt med den i TF garanterade spridningsfriheten, därest detta är motiverat av allmänna ordningsskäl. Sålunda äger polismyndigheten med stöd av sina allmänna uppgifter och befogenheter enligt PI i ett konkret fall i förebyggande syfte förbjuda utdelande av tryckta skrifter å allmän plats, därest spridningssättet är ägnat att medföra hinder för trafiken, väcka allmän förargelse eller eljest störa den allmänna ordningen.[27] Sådant förbud anses även kunna utfärdas

[24] Se även departementschefens uttalanden i KPr 1948:230 s. 34, 86 f.

[25] Se härom t. ex. JO 1957 s. 194 ff. samt RÅ 1957:47, där i torghandelsstadgan för Karlstad intaget förbud mot försäljning av böcker annat än tillfälligtvis efter poliskammarens medgivande godtagits; se även Sjöholm, FT 1958 s. 367 f. — Om äldre rätt se t. ex. NJA 1893 s. 361, där förbud mot saluhållande av böcker å torgdag och kreatursmöte ansågs oförenligt med tryckfrihetens principer.

[26] Se ovan kap. VIII.

[27] Ang. praxis se t. ex. NJA 1915 s. 515, 1935 s. 113 och 1944 s. 702 samt JO 1949 s. 136 ff., där järnvägsstyrelsen ansetts berättigad att förbjuda ordningsstörande försäljning av tryckt skrift inom stationsområde men ej att låta åtgärden bestämmas av skriftens innehåll. Se även JO 1941 s. 124 samt andra i registret till JO:s ämbetsberättelser för 1911—1960 angivna ärenden.

i syfte att förhindra störande av allmän sammankomst.[28] Motsvarande befogenhet tillkommer av enahanda skäl militär befälhavare i fråga om militärt område.[29] Likaså kan polismyndigheten med stöd av 2 § AOSt avslå en framställning om anordnande på allmän plats av exempelvis en försäljningskiosk för tryckta skrifter, om verksamheten medför hinder eller olägenhet för trafiken.[30] Även de individuella befogenheter, som enligt 8 § AOSt tillkommer polismyndigheten, kunna användas i samma syfte, därest så befinnes påkallat av trafik- eller andra ordningsskäl.[31]

Det bör understrykas, att vad ovan sagts om ingripande ur ordningssynpunkt mot tryckt skrift, generellt eller individuellt, endast får rikta sig mot spridningssättet. Ingripande på grund av innehållet i tryckt skrift får ske allenast i de fall och i den ordning TF stadgar.[32] Självfallet får ingripande mot spridande av tryckt

[28] Sålunda har polis, som förbjudit vissa personer att vid kyrka utdela flygblad, vilkas innehåll riktade sig mot en i kyrkan anordnad sammankomst mot rasförtryck, ansetts berättigad därtill, enär förbudet meddelats uteslutande i syfte att förekomma störande uppträden, som skulle uppkommit, om flygbladsutdelningen tillåtits; se ett av JO genom skrivelse den 19 jan. 1961 avgjort ärende (nr 1065/1960).

[29] Se t. ex. MO 1950 s. 276 ff., 1952 s. 205 ff., 1954 s. 153 ff. Beträffande inskränkning av polisiära skäl i spridningsrätten i fråga om områden, som icke äro upplåtna för allmänheten, t. ex. militära anläggningar, anses mindre stränga fordringar kunna uppställas; se t. ex. MO 1950 s. 276 ff.

[30] Jfr ovan s. 230. — Det må anmärkas, att hinder principiellt icke ansetts möta mot att uttaga avgift för tidningsförsäljning från kiosk på allmän plats. Avgiften anses icke begränsa spridningsrätten. Grundvalen för avgiften är gatumarkens ianspråktagande för försäljningsändamål; se motiven till uttagande av avgift enligt 1 § LKomAvg i KPr 1957: 157 s. 40, 51. — Om tidigare praxis se RÅ 1949: 10, där uttagande av avgift för begagnande av erforderligt utrymme å allmän plats för tidningsförsäljning ej ansågs tillåtet.

[31] Jfr ovan s. 134 f.

[32] Spridningshindrande åtgärder av detta slag utgöras dels av den i TF 7:7 för tryckfrihetsbrott stadgade straffpåföljden konfiskation, dels av de provisoriska förvaltnings- och processrättsliga tvångsmedlen beslag (10:1—9 och 10:13), utgivningsförbud för periodisk skrift (7:8) samt tagande i förvar (10:10 och 11). Konfiskation och utgivningsförbud beslutas av domstol. Beslagsrätt tillkommer justitieministern eller, enligt dennes uppdrag, tryckfrihetsombud, men ej t. ex. JK eller polismyndighet, Tagande i förvar beslutas av polismyndighet eller av militär myndighet. Se härom närmare t. ex. Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, särskilt s. 113 ff. och 131 ff.

skrift ej användas för att kamouflera ett syfte att komma åt en ur innehållssynpunkt misshaglig skrift. Ingripandet får ej heller tjäna konkurrensbegränsande eller andra näringspolitiska intressen.[33] Med hänsyn till den grundläggande betydelse som spridningsrätten har för den medborgerliga tryckfrihetens utövande är det enligt sakens natur angeläget, att politirättsligt ingripande generellt såväl som individuellt sker med stor varsamhet och med noga beaktande av behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Ännu mera omfattande och konturlösa äro de inskränkningar som den genom NFF i princip införda allmänna näringsfriheten är underkastad.[34] Dylika begränsningar kunna betingas dels av hänsyn till näringslivets egna intressen, dels av andra allmänna intressen av olika slag såsom politirättsliga, socialrättsliga, fiskaliska.[35] De förra äro i stort sett uttryckligen angivna i förordning-

[33] Jfr nedan s. 278 f.

[34] Ang. den historiska bakgrunden till NFF:s tillkomst se t. ex. Sjöholm, FT 1958 s. 353 ff. jämte där åberopad litteratur. Jfr även SOU 1962: 15 s. 41 f.

[35] Jfr t. ex. Herlitz, FT 1950 s. 73 ff., särskilt s. 82 ff. samt Brunnberg, FT 1950 s. 317 ff.

Beträffande det statsrättsliga spörsmålet, genom vilka lagstiftningsakter näringsfriheten kan inskränkas, torde — såsom närmare utvecklats bl. a. i SOU 1962:15 s. 46 ff. — de ämnen, som regleras genom NFF, otvivelaktigt falla inom ramen för Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt. Härav följer att även behörigheten att författningsvägen genomföra inskränkningar i näringsfriheten formellt tillkommer Kungl. Maj:t ensam utan riksdagens medverkan. Under senare tid har emellertid en förskjutning ägt rum i tidigare gällande praxis inom förevarande lagstiftningsområde, och enligt denna anses »väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom» icke böra ske utan riksdagens medverkan; se konstitutionsutskottets utl. 1947:24 samt SOU 1952:24 s. 259 ff. I enlighet med denna utveckling förutsättes alltså numera att riksdagen antingen genom yttrande — vilket är det vanligaste — eller genom lag, stiftad enligt RF § 87, medverkar vid genomförande av inskränkning, som innebär ett mera betydelsefullt intrång i näringslivets frihet; se härom närmare i berörda SOU 1962:15 s. 47 not 2 citerade författare ävensom SOU 1963:17 s. 196 ff.

Någon principiell ändring i nu gällande möjligheter att inskränka näringsfriheten generellt eller individuellt innebär icke författningsutredningens förslag till RF. Där fastslås i 2 kap. 5 § att svensk medborgare äger driva näring och utöva yrke, såvitt ej annat är särskilt stadgat. Beträffande de konstitutionella formerna för de begränsningar i näringsfriheten, som med hänsyn till allmänna intressen måste få uppställas, har utredningen

en. De praktiskt viktigaste av de politirättsliga inskränkningarna i näringsfriheten återfinnas bland specialpolitins rättsstoff.[36] Enligt åsyftade författningar tilldelas olika myndighetskategorier såväl generella som individuella befogenheter, vilka berättiga dem att vidtaga ganska långt gående begränsningar i näringslivets frihet. Dylika bemyndiganden förekomma exempelvis i AOSt, HSt, LivsmSt, BySt, AtomskL, strålskyddslagen och mineralfyndighetslagstiftningen.[37]

Om räckvidden av ifrågavarande befogenheter råder i praxis stor osäkerhet. Dylika spörsmål av principiell natur ha under senare år ofta aktualiserats särskilt i samband med utfärdande av normativa föreskrifter och ej minst lokala ordnings- och hälsovårdsföreskrifter. Avgörande för bedömningen är inom detta liksom inom andra områden av politirätten ytterst behovs- och proportionalitetsprinciperna. Tillämpningen av dessa för den politirättsliga maktutövningen grundläggande regler måste, såsom i kap. VIII framhållits, genomgående bli beroende av en prövning in casu. Såsom tidigare påpekats har behovsprincipen utövat ett avgörande inflytande på utformningen av de materiella bestämmelserna i såväl AOSt som HSt. Att nämnda och andra i dessa författningar inskrivna begränsningsprinciper, vilka äga stor betydelse för utövandet av de medborgerliga rättigheterna, noga iakttagas har departementschefen med skärpa understrukit på flera ställen i propositionerna till ovannämnda stadgor.[38] Judikaturen på området ger också klart vid handen, att behovs- och proportionalitetsgrundsatserna numera i praxis beaktas på ett helt annat sätt än

mot bakgrunden av de i 7 kap. i förslaget upptagna allmänna reglerna för riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt icke ansett det påkallat att i nyssnämnda grundlagsstadgande reglera i vilken form dylika inskränkningar må beslutas; se SOU 1963:17 s. 198.

[36] Se ovan s. 73 ff.

[37] Jfr kap. II och IV. — Föreskrifter som innebära ingrepp i näringsfriheten finnas även i en mångfald andra författningar inom olika delar av den offentliga rätten. De politirättsliga inskränkningarna innefatta främst tillståndstvång ang. tillverkning, försäljning m. m. av olika slags produkter, verksamhetsformer etc.; jfr Herlitz, Föreläsningar III. s. 200 ff.

[38] Se t. ex. Sjöholm, FT 1961 s. 144 ff.

tidigare, och detta gäller även i fråga om ingripanden i näringsfriheten.[39]

Såsom framgår av kap. VIII ställer det sig i praktiken ofta svårt att bedöma när behovsrekvisitet kan anses uppfyllt, liksom att rätt avväga ingreppets art och omfång, Detta gäller ej minst frågan om inskränkningsmöjligheten angående näringsfriheten. Spörsmålet har under senare tid varit föremål för bedömning bl. a. vid utformningen av det inom kommunalförbunden år 1957 upprättade normalförslaget till torghandelsstadga i fråga om den rättsliga möjligheten att av hänsyn till allmän ordning[40] i sådan stadga begrän-

[39] Som exempel på tillämpningen av ifrågavarande principer vid utövningen av den kommunala förordningsmakten enligt 7 § AOSt såvitt avser ingripanden i näringsfriheten kan nämnas rättsfallet RÅ 1960 I 77 — refererat i FT 1960 s. 283 ff. — ang. lagligheten och behövligheten av i lokala ordningsföreskrifter intagna förbud mot dels kringföringshandel och varudemonstration, dels yrkesmässig fotografering å vissa gator och andra allmänna platser i stad (Hälsingborg). Om dylika och andra principiella begränsningar ang. berörda näringsformer se även Sjöholm, Bet. med förslag till lokal ordningsstadga för Stockholms stad m. m., Stadskollegiets utl. Bihang 1957:90 s. 61—72 samt Stadskollegiets utl. 1958:86 och 190, ävensom JO 1957 s. 338.

Lagligheten och lämpligheten av inskränkande normativa bestämmelser ang. torghandeln ha under senare år varit föremål för RegR:s prövning i ett flertal mål särskilt beträffande varusortimentet. Se härom Sjöholm, FT 1958 s. 353 ff. och där s. 367 anmärkta rättsfall. Vidare må erinras om rättsfallen RÅ 1960 I 23, där enligt RegR:s bedömande tillräckliga skäl ej förelågo för att mot stadsfullmäktiges bestridande i livsmedelsordning för Sundsvall intaga ytterligare föreskrifter utöver den av Kungl. Maj:t fastställda normallivsmedelsordningen, samt RÅ 1962 I 200, där med stöd av LivsmSt meddelat förbud mot all handel med fisk å torg godkänts av RegR. — Jfr även NJA 1958 s. 154, där försäljning av varor, huvudsakligen livsmedel, inom stad (Hagfors), som ägt rum från släpfordon, som uppställts å olika platser enligt uppgjord turlista, ansetts vara underkastad tillståndstvång enligt 2 § 1868 års ordningsstadga, nu 2 § AOSt, samt RÅ 1960 I 97 ang. fråga om räckvidden av ett av hälsovårdsnämnd jämlikt LivsmSt utfärdat förbud mot att från kringföringsbil saluhålla livsmedel. — Om inskränkning i tiden för torghandel se Åström, SST 1952 s. 347 ff. samt angående praxis t. ex. RÅ 1943 S 139, 1945 S. 485, 1954 I 223, 1956 I 89, 1961 I 181 samt 1963 I 190 och 191.

Angående räckvidden av hälsovårdsmyndigheternas befogenhet att med stöd av HSt utfärda föreskrifter till förekommande av förorening av grundvatten se ovan s. 260.

[40] Om innebörden av detta begrepp i förevarande avseende se Sjöholm, FT 1958 s. 368 f.

sa de varusortiment torghandeln må omfatta. Detta normalförslag innehåller ett generellt och absolut och tillika straffsanktionerat förbud mot saluhållande å allmän försäljningsplats av »varor vilkas salubjudande kan befaras komma att medföra avsevärd olägenhet ur ordningssynpunkt». Bakom denna principiella uppfattning lär ligga den av Persson i hans kommentar till AOSt hävdade meningen, att behovet av inskränkningen måste föreligga vid varje särskilt torghandelstillfälle. Under åberopande av svårigheterna att på förhand kunna fastställa inskränkningens nödvändighet förordar P., att den av ordningshänsyn erforderliga begränsningen av varuslagen icke sker i form av generella föreskrifter utan att frågan om eventuella inskränkningar upptages till bedömande in concreto, vid varje torghandelstillfälle i samband med varuplatsernas upplåtande (s. 255).

Den av P. framställda ståndpunkten är enligt min mening alltför rigorös och restriktiv. De krav han uppställer rörande behovsrekvisitet och dess uppfyllande synas vara betydligt strängare än vad som beträffande förevarande spörsmål hittills fordrats i praxis. Den av honom rekommenderade lösningen, enligt vilken ställningstagandet till begränsningsfrågan bör uppskjutas till varje torghandelstillfälle och den individuella prövningen överflyttas på övervakande organ, kan ej heller anses tillfredsställande från allmänna rättssäkerhetsprinciper eller praktiska synpunkter. Vad nu sagts gäller också det sätt, varpå förevarande ur principiell synpunkt ingalunda oviktiga spörsmål lösts i normalförslaget till torghandelsstadga (4 §).[41]

Såsom i tidigare sammanhang omnämnts få politirättsliga ingripanden, generella såväl som individuella, i princip ej tjäna konkurrensbegränsande eller monopolistiska syften.[42] Ingripande av detta slag kan anses berättigat endast i de fall, då sådan inskränkning i näringsfriheten framstår såsom den enda möjliga

[41] Den av Persson hävdade uppfattningen har ej godtagits i rättspraxis; se t. ex. RÅ 1957:47 och ovan s. 276 not 39 anmärkta rättsfall. Jfr FT 1961 s. 147.

[42] Jfr ovan s. 127 ff och 218. — Jfr t. ex. JO 1957 s. 336, där en reglering i lokal ordningsstadga, varigenom rätten att å torg saluhålla vissa varor begränsats till att gälla endast för inom kommunen boende, ansetts olaglig, då därigenom tillskapats ett särskilt näringsrättsligt privilegium för kommuninvånare. Jfr även SJÖHOLM, FT 1958 s. 366.

lösningen av den föreliggande angelägenheten. Som exempel på sådana politirättsliga monopol kunna nämnas renhållnings- och drosktrafikmonopol. Det må framhållas att bestämmelserna i 25 § AOSt äro att betrakta som undantag från näringsfriheten och därför böra tillämpas restriktivt.[43]

Beträffande sanitära ingreppsmöjligheter i näringsfriheten innehåller HSt inga principiellt mera betydelsefulla ändringar i jämförelse med 1919 års hälsovårdsstadga. I fråga om det materiellrättsliga innehållet i lokala hälsovårdsordningar ha dock de grundläggande principerna i stadgans 65 § och utformningen av den av Kungl. Maj:t fastställda normalhälsovårdsordningen inverkat även på den näringsrättsliga normativa ingreppsrätten. Sålunda ha åtskilliga inskränkande föreskrifter, som förekommo i tidigare gällande lokala hälsovårdsföreskrifter, utmönstrats såsom olagliga eller innebärande alltför långt gående ingrepp i näringslivets frihet. Detta gäller särskilt föreskrifter rörande vatten- och avloppsledningar. Entreprenörstvång, förhandskontroll, besiktningstvång o. d. rörande utförande av arbeten med dylika ledningar anses exempelvis ej böra upptagas i hälsovårdsordning.[44]

Satsen att näringspolitiska och andra ekonomiska intressen ej utan godtagbara skäl få kränkas genom politirättsliga ingripanden gäller även enligt byggnadslagstiftningen. Detta fastslås på olika ställen i denna lagstiftning, bl. a. i 4 § ByL, 9 § 1 st. och 13 § 2 st. BySt. I sistnämnda lagrum utsäges uttryckligen, att byggnadsplan ej må uppgöras så, att jordbruk, skogsbruk eller annan dylik näring onödigtvis hindras eller försvåras.[45]

[43] Se SOU 1939:22 s. 19 f. Jfr Strömberg, Offentliga anstalter passim. — Vad ovan i texten framhållits måste anses gälla även i fråga om andra likartade inskränkningar i den medborgerliga näringsfriheten. Sålunda kan exempelvis införande av besiktningstvång eller förhandskontroll av viss materiel o. d. vid utövande av järnvägs- och spårvägstrafik utöver de allmänna och särskilda föreskrifter som uppställts i koncessionen eller äro meddelade i allmänna författningar anses berättigat endast i den mån inskränkningen betingas av påtagliga ordnings- och säkerhetsskäl.

[44] Se KPr 1958:B 46 s. 298 ff. Om dessa och andra spörsmål av principiell natur som röra den legala räckvidden av den kommunala förordningsmakten enligt HSt se Sjöholm, SST 1960 s. 113 ff; jfr även SST 1962 s. 29.

[45] Se härom t. ex. KPr 1959:168 s. 200 f., 207 f. — Enligt rättsfallet RÅ 1957:45 II torde framgå att generalplaneinstitutet och nybyggnadsförbud

Det må erinras om att förslag till ny näringsrättslig lagstiftning framlagts av 1958 års näringsrättssakkunnige (SOU 1962:15). Detta, som f. n. är föremål för remissbehandling, innehåller dock icke några principiella ändringar i fråga om nu gällande möjligheter att företaga inskränkningar i näringsfriheten.

Ej heller den i RF § 16 inskrivna grundsatsen om egendomens trygghet är absolut. På grund av den ständigt fortskridande samhällsutvecklingens krav har även äganderätten fått vidkännas många och vittgående inskränkningar av olika slag. Detta gäller i synnerhet äganderätten till fastighet. De viktigaste äro av civilrättslig natur, men även de författningar, som tillhöra specialpolitins rättsmaterial, innehålla kännbara begränsningar i egendomsrätten, t. ex. byggnads-, väg-, brand-, hälsovårdslagstiftningarna, strålskyddslagstiftningen, mineralfyndighetslagstiftningen, naturskyddslagen.[46] Även expropriations-, rekvisitions- och förfogandelagstiftningen innebär enligt sakens natur betydande inskränkningar i äganderätten.[47]

Jämväl politirättsliga inskränkningar i egendomsfriheten kunna

icke avses skola användas för att enbart ur sundhets- och trevnadssynpunkter förhindra lokalisering av pälsdjursgårdar till vissa bestämda områden. Sådant speciellt ändamål kan, i den mån så erfordras, tillgodoses av hälsovårdsmyndigheterna inom ramen för de uppgifter och befogenheter som tillkomma dem enligt HSt och genom tillämpning av grannelagsrättens allmänna regler. — Om politirättsliga inskränkningar i övrigt i näringsfriheten se t. ex. Sundberg, Hälsovårdsstadgan och näringarna m. m. (Lund 1954) samt Herlitz, Föreläsningar III bl. a. s. 158 ff., 200 ff., 227 ff., ävensom Grönfors, Lagstiftningen mot konkurrensbegränsning (1962); jfr även ovan s. 263 not 3 anmärkt litteratur. — Om länsstyrelsens befogenhet att med stöd av generalklausulen i LI meddela arbetsförbud vid arbetskonflikter o. d. se t. ex. JO 1934 s. 12 ff. samt Petrén s. 302 och Strömberg s. 96.

[46] Se ovan s. 73 ff angivna författningar ävensom SOU 1963:17 s. 186 ff. — Förutom ovan antydda positivrättsliga inskränkningar i äganderätten förekomma sådana även på grund av sedvanerätt. Ett praktiskt betydelsefullt exempel är allemansrätten; se härom t. ex. B. Bengtsson, Allemansrätt och markägarskydd (Sthlm 1963) jämte där citerad litteratur samt SOU 1962:36 särskilt s. 168 ff.

[47] Om ingrepp i egendom se t. ex. Herlitz, Föreläsningar III särskilt s. 255 ff. samt Sundberg s. 703 f.; jfr även SOU 1958:43 och den där s. 133 ff. intagna översikten över stats och kommuns skadeståndsansvar enligt gällande rätt.

ske i form av såväl generella som individuella ingrepp.[48] Helt allmänt torde härvid kunna fastslås, att ifrågavarande inskränkningar förutsätta klart stöd av lag. Detta gäller särskilt i sådana fall, då inskränkningen medför ekonomisk skada, för vilken rätt till ersättning ej föreligger.

Såsom ovan antytts äro ej heller rätten till personlig frihet och integritet samt de därmed nära förenade rättigheterna till fritt val av vistelseort, till hemfrid och meddelelsefrihet absoluta utan äro underkastade ganska långt gående inskränkningar. En översikt över de viktigaste av de författningar, som innehålla begränsningar av ifrågavarande art, återfinnes i författningsutredningens berörda betänkande SOU 1963:17 s. 181 ff., till vilket här må hänvisas. Dessa bemyndiganden äro med avseende å den materiellt-rättsliga innebörden mindre obestämda än de positiva inskränkningarna i de tidigare berörda medborgerliga rättigheterna, men även dessa begränsningsmöjligheter ge i tillämpningen upphov till många svårlösta tolkningsfrågor.

De ur politirättslig synpunkt viktigaste av ifrågavarande inskränkningar äro de som följa av de straffprocessuella bestämmelserna i 24—28 kap. RB, vilka reglera instituten häktning, anhållande, gripande, reseförbud, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning m. m.

Betydelsefulla inskränkningar i den personliga friheten utgöra självfallet även de administrativa frihetsberövandena, vartill främst bruka hänföras ingripanden av denna natur med stöd av sinnessjuk-, nykterhetsvårds- och lösdrivarlagarna. Vissa frihetsberövande ingripanden av provisorisk art, som enligt berörda lagar tillkomma polismyndighet och som äro av intresse för förevarande arbete, beröras i ett senare sammanhang.[49] Vidare bör erinras om polisens befogenhet enligt 12 § PI att interimistiskt omhändertaga den som stör allmän ordning eller utgör en fara härför. Ett synnerligen viktigt ingrepp i den grundlagsskyddade rätten till personlig frihet och integritet utgör självfallet även den rätt att bruka

[48] Betydelsefulla individuella inskränkningar i den enskildes faktiska och rättsliga förfogande över egendom innebära de direkta reella tvångsmedlen, särskilt beslag; härom se bl. a. Sundberg s. 689 ff.

[49] Se nedan s. 281 ff.

våld, som enligt olika skrivna och oskrivna rättsnormer under vissa förutsättningar tillkommer de allmänna ävensom vissa av de speciella politiorganen vid genomförande av dem åliggande uppgifter.

II. Såsom förut framhållits råder i praktiken stor osäkerhet angående innebörden och räckvidden av nu berörda politirättsliga befogenheter.[1] Detta gäller särskilt de lokala polisorganens ingreppsrätt i förebyggande syfte. Med hänsyn härtill skola i det följande några av hithörande centrala spörsmål kortfattat upptagas till behandling. Framställningen begränsas till vissa ur principiella och praktiska synpunkter mera betydelsefulla frågor.

Omhändertaganderätten enligt 12 § PI

Polisens befogenhet enligt 12 § PI att av ordningsskäl omhändertaga personer är ganska vagt och ofullständigt reglerad såväl i och för sig som i jämförelse med de straffprocessuella och de administrativa frihetsberövandena.[2] Beträffande de materiella förutsätt-

[1] Jfr ovan s. 2.

[2] Termen omhändertaga infördes i 1948 års PI och motsvarar begreppet anhålla, som i samma syfte brukades i 1925 års normalinstruktion för polispersonal (8 §). Utbytet betingades av att uttrycket anhålla enligt RB:s terminologi användes såsom en specifik form av de där reglerade straffprocessuella provisoriska frihetsberövandena; se SOU 1947:45 s. 111.

Termen anhålla i dess äldre bemärkelse förekommer alltjämt i lösdrivarlagen (2 §).

Såsom ovan s. 105 not 48 påpekats upphör denna lag att gälla med utgången av 1964 och ersättes av lagen om åtgärder vid samhällsfarlig associalitet. I denna lag har uttrycket anhålla bibehållits såsom beteckning för polismyndighetens befogenhet att i utredningssyfte interimistiskt taga om hand den som fyllt 21 år och som skäligen är misstänkt för att föra ett sådant associalt liv, som enligt lagen kan föranleda intagning i arbetsanstalt. Beträffande såväl utredning som förfarandet i mål om samhällsfarlig associalitet skola enligt lagen de straffprocessuella bestämmelserna i allmänhet tillämpas. Liksom vid misstanke om brottslig gärning skall sålunda utredning genom polisens försorg inledas med förundersökning att de i den nya lagen uppställda förutsättningarna för intagning i anstalt föreligga. Syftet med undersökningen är att klarlägga — förutom samhällsfarligheten — om något hjälp- eller vårdbehov föreligger eller om tvångsåtgärd är påkallad. — Det bör framhållas att den nya lagen är avsedd att vara ett

ningarna uppställes sålunda endast fordran på att omhändertagandet skall vara »nödvändigt» för att upprätthålla allmän ordning samt att ingripandet kan ifrågakomma mot den vars uppträdande innefattar ett störande av eller fara för ordningen. Därjämte stadgas att omhändertagande även kan ske för att avvärja straffbelagd gärning, mot vilken polisman är pliktig att ingripa. Vad tidslängden av omhändertagandet beträffar utsäga bestämmelserna endast att omhändertagandet är »tillfälligt» (12 §) och att den omhändertagne må hållas i förvar endast så länge fara föreligger att han kommer att fortsätta störa ordningen (13 §). Prövningen huruvida och hur länge frihetsberövande skall bestå ankommer på »vederbörande förman»,[3] som av polismannen omedelbart skall underrättas om åtgärden (12 § 2 st.).[4] Även bestämmelserna om det formella förfarandet vid omhändertagandet äro knapphändiga. Sålunda saknas helt motsvarighet till de ingående föreskrifter som gälla för det straffprocessuella förhöret.

Denna ofullständiga reglering av det praktiskt betydelsefulla polisiära institutet omhändertagande har medfört att bland de tillämpande organen stor osäkerhet råder rörande institutets rätta innebörd och räckvidd. En viss tvekan har i praktiken också yppats angående avgränsningen av detta tvångsmedel mot andra former av frihetsberövanden, främst de straffprocessuella och de provisoriska administrativa. I det följande skall några av ifrågavarande tolkningsspörsmål upptagas till behandling.

Vad angår tillämpningsområdet för ifrågavarande institut bör helt allmänt framhållas, att det icke varit lagstiftarens avsikt att de i PI upptagna bestämmelserna om polisens allmänna maktbefo-

medel i kampen mot brottsligheten. Om samhällsskyddet ej kan tillgodoses genom att samhällsfarligt asociala individer lagföras för brott eller beredas socialvård eller sjukvård, få de enligt den nya lagen intagas i arbetsanstalt. Lagen förutsättes alltså skola bli sekundär i förhållande till straff- och vårdlagstiftningen. — I motsats till lösdrivarlagen har polisman ej tillagts befogenhet att med stöd av lagen utan beslut av anhållningsmyndigheten gripa den mot vilken skäl till anhållande förekommer (6 §). Om motiven härtill se KPr 1964:128 s. 81 ff. och 101 f.

[3] Med förman förstås enligt PI — liksom inom krigsmakten — den som har att leda och övervaka samt utöva befäl över annan polisman; se Sjöholm, Polislagen s. 128, 146 ff.

[4] Om tidslängden se närmare nedan s. 292 ff.

genheter skola inkräkta på de befogenheter som redan tillkomma polisorganen enligt andra lagstiftningsakter eller allmänna rättsgrundsatser. Sålunda är det ej meningen att ifrågavarande maktmedel skola konkurrera med de straffprocessuella eller administrativa frihetsberövandena.[5] Detta torde för övrigt följa redan av den generella grundsatsen att en speciell regel äger företräde framför en mera allmän.[6] Gränsdragningsspörsmål kunna dock ej undvikas. Vissa hithörande frågeställningar beröras i ett senare sammanhang.[7]

En fråga av principiell natur, som i praktiken synes vålla viss tvekan och som här torde böra beröras, gäller huruvida bestämmelserna i 12 § PI äro tillämpliga även i sådana fall, då grunden för ingreppsrätten är given i en specialförfattning såsom t. ex. i 9 § 2 st., 28 § 2 mom., 52 § 3 mom. och 57 § 1 mom. 2 st. VägtrF. Jämlikt dessa stadganden äger polisman under där närmare angivna förutsättningar hindra framförande av motorfordon, och därvid torde även omhändertagande av föraren kunna ifrågakomma. Svaret på den uppställda frågan torde ytterst bero på, huruvida den i det särskilda fallet aktuella specialregleringen är exklusiv och uttömmande.[8] Helt allmänt torde härutinnan böra gälla, att därest ej annat framgår av specialregleringen, PI:s bestämmelser om frihetsberövande — liksom dess grundläggande regler om polisens maktbefogenhet över huvud — böra äga tillämpning även i sådana fall, där grunden till ingripandet är given

[5] Se 24 kap. RB och polismyndighetens provisoriska frihetsberövande befogenheter enligt nykterhetsvårdslagen (21 § 1 mom.), lösdrivarlagen (2 §) och lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (6 §), barnavårdslagen (33 §) och utlänningslagen (35 § 2 st.). Att bestämmelserna i 12 och 13 §§ PI äro exklusiva i förhållande till de straffprocessuella frihetsberövandena framgår klart av instruktionens förarbeten; se SOU 1947:45 s. 110 ff. samt kommentarerna till bestämmelserna om polisens allmänna maktbefogenheter i den av dåvarande chefen för socialdepartementet den 12 dec. 1925 fastställda normalinstruktionen för polispersonal, vilka ligga till grund för motsvarande föreskrifter i PI. I nämnda kommentarer upplyses nämligen, att i instruktionen icke meddelas några bestämmelser om »anhållande» av för brott misstänkta personer eller angående andra straffprocessuella tvångsmedel; se Berglund, Polislagen (1931) s. 142.

[6] Se nedan under avd. B.

[7] Se nedan s. 300 ff.

[8] Jfr nedan s. 310 f.

i en särskild författning.[9] Vad särskilt gäller de ovan berörda bestämmelserna i VägtrF ge motiven vid handen, att polisen därigenom icke tilldelas en självständig befogenhet utöver de allmänna maktbefogenheter som tillkomma polisman enligt PI utan att de endast innefatta en erinran om och en garanti för att PI:s ifrågavarande bestämmelser kunna tagas i anspråk i de i ovannämnda förordning angivna fallen, därest omständigheterna det påkalla.[10]

Beträffande de allmänna förutsättningarna för tillämpningen av omhändertagandeinstitutet i PI får man hålla i minnet, att den personliga friheten och integriteten otvivelaktigt är en av de värdefullaste medborgerliga rättigheterna. Statsrättsligt kommer detta till uttryck däri, att denna rättighet omgärdas med ett särskilt skydd. Enligt RF § 16 måste sålunda ingripanden av denna natur icke endast stödjas på lag eller laga stadgar utan fordras därjämte att vederbörande är »lagligen förvunnen och dömd».[11] I såväl den statsrättsliga doktrinen som rättspraxis råder också full enighet därom, att för frihetsberövande eller annan inskränkning i den enskildes frihet eller personliga integritet principiellt krävs uttryckligt författningsstöd och får företagas endast under förutsättning att åtgärden är oundgängligen nödvändig.[12] Denna allmänna grundsyn har varit bestämmande även vid utformandet av de grundläggande reglerna i 11—13 §§ PI angående polisens allmänna maktbefogenheter. I detta avseende bör här särskilt erinras om att de ovan i kap. VIII berörda behovs- och proportionalitetsprinciperna i full utsträckning gälla jämväl i fråga om det polisrättsliga frihetsberövandet enligt 12 och 13 §§ PI. Av det sagda följer att omhändertagande, även om detta är synnerligen kortvarigt och

[9] Typiska undantag från denna sats äro exempelvis de straffprocessuella och administrativa frihetsberövandena. Om förevarande spörsmål se vidare nedan s. 301 ff.

[10] Se KPr 1951:30 s. 129 ff.

[11] Om innebörden av detta rekvisit se t. ex. Holm a.a. s. 95. — Det förtjänar i detta sammanhang omnämnas att befogenhet att meddela beslut om frihetsberövande enligt 1964 års polismyndighetslag må tilläggas endast högre polisbefäl (2 §); se KPr 1964:101 s. 184 f.

[12] Det må anmärkas att även enligt 10 § K stadgan 22/4 1960 (nr 114) ang. enskilda sjukhem m. m. fordras för tvångsingripande mot intagen person att åtgärden befinnes oundgängligen nödvändig; jfr ovan kap. VIII.

exempelvis omfattar blott någon timme, är att betrakta som ultima ratio och således får ifrågakomma endast såsom yttersta utväg, dvs. när den föreliggande eller befarade störningen ej kan avlägsnas genom andra och för den enskilde mindre kännbara medel.[13]

Såsom tidigare berörts föreskrives i 11 § PI att rättelse i första hand bör söka vinnas genom upplysningar och anmaningar och att våld får tillgripas endast då tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt.[14] Detta innebär att polisman, innan han gör bruk av omhändertaganderätten, liksom vid ingripande med annat tillåtet tvångsmedel, först bör anmana den som stör eller hotar allmänna ordningen att frivilligt upphöra därmed och erinra honom om de påföljder han utsätter sig för, om han icke hörsammar tillsägelsen.[15] Först när dessa åtgärder visat sig resultatlösa, bör omhändertaganderätten användas.[16] Berörda stadgande är uttryck för den inom förvaltningsrätten allmänt erkända grundsatsen, att man icke är skyldig att lyda en befallning, förrän man fått kännedom om den, och att befallningens adressat bör lämnas tillfälle att frivilligt efterkomma befallningen, innan tvångsåtgärd vidtages mot honom.[17] Avsteg från denna regel (den s. k. kommunikationsprincipen) anses endast tillåten då särskilda skäl föreligga. Att ange några generella och slutgiltiga normer för bedömandet, när dylika undantag kunna anses berättigade, låter sig ej göra utan bedömningen måste merendels ske in casu. I allmänhet torde emellertid undantagsmöjligheten hänföra sig till sådana fall, då tillsägelsen uppenbarligen framstår som gagnlös, t. ex. då den som framkallat störningen resp. faran är sinnessjuk, berusad, oregerlig eller av annan liknande anledning är ur stånd att åtlyda befallningen. Vidare kan undantag från huvudregeln anses tillåtet i sådana fall, då den föreliggande eller befarade störningen omedelbart måste

[13] Jfr t. ex. JO 1961 s. 246 ff.

[14] Jfr JO 1960 s. 145.

[15] Denna princip gäller även enligt norsk rätt; se t. ex. 65 § i den av Kungl. Maj:t år 1920 utfärdade allmänna instruktionen för rikets polititjenstemen.

[16] Jfr JO 1962 s. 78 ff.

[17] Se t. ex. Herlitz, Förvaltningsförfarandet SOU 1946:69 särskilt s. 99 ff., 141 ff. och där citerade författare samt Petrén s. 160—170; jfr även Sundberg s. 122 f.

avlägsnas, t. ex. vid våldsdåd eller mera svårartade sedlighetssårande handlingar o. d. på allmän plats, eller då den aktuella situationen snabbt kan urarta till en allvarlig störning av eller fara för allmänna ordningen, om motåtgärder ej vidtagas, eller ordningsstörandet är av mera allvarlig eller omfattande natur såsom vid kravaller, upplopp o. d. Även objektiverad eller med fog befarad olydnad hos adressaten torde kunna motivera ett åsidosättande av anmaningsregeln.

Vad nu sagts gäller undantag från anmaningsprincipen i fråga om underlåtenhet att efterkomma påbud. När det gäller överträdelse av ett generellt eller för adressaten tidigare icke invidualiserat förbud kan såsom Petrén närmare utvecklat i sitt förut omnämnda arbete om offentligrättslig användning av personellt våld (s. 168 ff.) läget i vissa fall vara ett annat. Har den som överträtt förbudet tidigare ej erhållit kännedom om detta, bör dock i enlighet med huvudregeln tvångsingripande i allmänhet ej ifrågakomma, förrän han underrättats om förbudet och lämnats tillfälle att iakttaga detta.

Av det nu sagda torde framgå att den omständigheten, att vederbörande icke omedelbart rättar sig efter polismannens tillsägelse att upphöra med sitt enligt dennes förmenande ordningsstörande förehavande, icke i och för sig berättigar polismannen att omhändertaga honom.[18] Såsom tidigare framhållits förutsättes att varje politiingripande grundas på objektiva, godtagbara skäl. Den som tillsägelsen avser måste, om han anser denna vara obefogad, principiellt ha rätt att framföra sin åsikt om de faktiska, relevanta förhållandena utan att därigenom riskera att ens tillfäl-

[18] Någon generell, ovillkorlig lydnadsplikt åligger som bekant icke allmänheten gentemot polismakten. Förslag om att införa en dylik straffsanktionerad hörsamhetsplikt beträffande polismans tillsägelse för ordningens upprätthållande har vid flera tillfällen varit föremål för bedömande, bl. a. av 1949 års ordningsstadgekommitté, vars förslag till ordningsstadga upptog en sådan bestämmelse, men har avvisats; se SOU 1954:37 s. 8, 56 och KPr 1956:143 s. 45 f. Däremot innehåller VägtrF (40 § 2 mom.) en straffbelagd skyldighet för trafikant att efterkomma polismans anvisningar, och enligt brottsbalken 16:3 straffas, liksom enligt SL 11:3, underlåtenhet av deltagare i folksamling som stör allmän ordning att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning. — Jfr även SOU 1947:45 s. 84 f. och RÅ 1951 I 13.

ligtvis bli berövad sin frihet. Ej heller bör det förhållandet, att ett visst område inom en större stad befinnes ur ordningssynpunkt vara mera besvärligt än ett annat eller att den tillgängliga bevakningsstyrkan är otillräcklig, generellt berättiga polisen att åsidosätta anmaningsregeln. Endast så tillvida torde ett områdes besvärlighet ur bevakningssynpunkt kunna inverka på frågan om polismans rätt att ingripa mot någons personliga frihet eller kroppsliga integritet, att vissa slag av ordningsstörande handlingar inom ett sådant område snabbare kunna utvecklas till allvarligare eller mera omfattande störningar och medföra rätt för polisen att ingripa på ett tidigare skede av händelseutvecklingen än inom ett annat mera lugnt och lättskött område. En motsatt uppfattning måste anses strida mot såväl likställighetskravet som den allmänna satsen, att polisen icke får använda sina maktmedel uteslutande eller huvudsakligen i syfte att göra det lättare för sig att fullgöra sina tjänsteåligganden.[19]

Såsom förutsättning för omhändertagande uppställes i 12 § PI att detta är nödvändigt för att upprätthålla »allmän ordning». Beträffande innebörden av detta rekvisit, varom vid tillämpningen av ifrågavarande befogenhet viss tvekan yppats, må framhållas, att den omständigheten att uttrycket säkerhet icke medtagits i stadgandets ändamålsbestämning icke innebär någon begränsning i sak i jämförelse med generalklausulens ändamålsbestämmelse. Skiljaktigheten sammanhänger därmed, att bestämmelserna om anhållande i normalinstruktionen för polispersonal, vilka ligga till grund för utformningen av förevarande institut, enligt författningstexten omfattade endast allmän ordning samt att vid utredigeringen av PI:s föreskrifter tillräckliga skäl ej ansågos föreligga för att från-

[19] De ovan framförda synpunkterna ha närmast föranletts av den uppfattning som polisledningen i Stockholm givit uttryck åt i ett i JO:s ämbetsberättelse 1962 redovisat ärende ang. frågan om tillämpningen av 12 § PI (s. 78 ff.). Där har polisledningen hävdat, att utrymme för lämpor och övertalning från polisens sida vore tämligen begränsat inom ett ur ordningssynpunkt synnerligen besvärligt område inom staden på grund av bevakningspersonalens fåtalighet och att »personer, vilka icke fogade sig i polisens tillsägelser, måste ha klart för sig att de riskerade ett omhändertagande» (s. 81). — Att polisen icke får använda tvångsmedel för att underlätta fullgörandet av sina uppgifter framgår av texten ovan s. 249 f. ävensom av JO t. ex. 1957 s. 321 f.

gå denna lokution.[20] Det övervägande antalet fall, då ifrågavarande form av frihetsberövande i praktiken plägade användas, ansågs nämligen erfarenhetsmässigt hänföra sig till sådana förhållanden, som ingå i det polisiära begreppet allmän ordning.[21] Av den vidsträckta betydelse som detta uttryck har enligt PI:s bestämning av polisens allmänna uppgifter (1 §) torde dock följa, att därunder även inrymmas de säkerligen fåtaliga fall av omhändertagande, som uteslutande betingas av hänsyn till allmän säkerhet med den relativt begränsade innebörd detta uttryck tillagts i kap. IV.[22]

Av framställningen angående offentlighetsrekvisitets principiella innebörd i kap. V framgår att omhändertagande som regel endast kan ifrågakomma, därest den inträdda resp. befarade störningen äger rum på allmän plats eller eljest offentligen, dvs. inför allmänheten. Utanför kompetensområdet falla således principiellt handlingar, som äga rum inom hemmet eller andra av hemfriden skyddade privata platser.[23] Även beträffande sådana handlingar kan dock, såsom tidigare anmärkts,[24] 12 § PI äga tillämpning, t. ex. vid ingripande som sker i syfte att avvärja brottslig gärning, mot vilken polisman är pliktig att ingripa, eller för att avstyra självmordsförsök o. d.[25]

Några svårbedömbara avgränsningsproblem torde allmänrekvisitet i 12 § PI i praktiken i allmänhet icke ge upphov till. En

[20] Polisinstruktionsutredningens förslag, vilket såsom tidigare omnämnts ligger till grund för PI, upptog i förevarande avseende även allmän säkerhet. I motiven framhölls emellertid att detta tillägg ej avsågs innebära någon saklig ändring i jämförelse med normalinstruktionen; se SOU 1947: 45 s. 17 och 111 f.

[21] Jfr ovan s. 95 ff.

[22] Jfr ovan s. 107 f. — Ang. frågan huruvida visst uppträdande innefattat ett störande av eller omedelbar fara för allmänna ordningen se JO 1962 s. 78 ff.

[23] Det grundlagsskyddade institutet hemfrid lär huvudsakligen sammanfalla med det straffrättsliga enligt brottsbalken 4:6; jfr nedan s. 290.

[24] Jfr ovan s. 140 f., 149 ff.

[25] Beträffande polisens brottsutredande verksamhet gäller angående polisens frihetsberövande befogenheter RB:s regler och därvid torde 12 § PI mera sällan kunna vinna tillämpning; se härom nedan s. 305. — Ang. polisens ingripande vid lägenhetsbråk o. d. enligt dansk praxis se Hoeck och Bruun-Rasmussen a.a. s. 340 ff.

fråga, som i tillämpningen synes vålla viss tvekan och som det därför kan vara motiverat att här något beröra, aktualiseras dock av bestämmelserna om omhändertagande i KF 16 nov. 1841 emot fylleri och dryckenskap. Enligt denna förordning kan den som är överlastad av starka drycker omhändertagas av polisen, om han anträffas på »väg eller gata», likaså, om han å dessa eller »andra allmänna ställen, såsom värdshus, näringsställen och krogar», gör sig skyldig till oljud eller förnärmar andras fred och säkerhet. I praxis anses de citerade uttrycken innehållsmässigt liktydiga med det straffrättsliga begreppet allmän plats.[26]

Enligt denna tolkning skulle alltså förordningens berörda bestämmelser icke omfatta sådana fall, då den berusade anträffas på enskilt område, t. ex. i en trappuppgång till ett hyreshus. Denna uppfattning torde få anses riktig. Vad som däremot vållar ovisshet är huruvida i ett dylikt fall den berusade kan av polisen omhändertagas med stöd av PI, därest hyresgäst påfordrar hans avlägsnande och han icke omhändertages på annat tillfredsställande sätt. För egen del anser jag att 12 § är tillämplig även i ett sådant fall. Såsom framgår av framställningen i kap. V sammanfaller icke det polisiära begreppet allmän plats med det straffrättsliga.[27] Även förehavanden och företeelser på platser, som icke äro upplåtna eller eljest tillgängliga för allmänheten utan äro avsedda för en mera begränsad krets, såsom i förevarande exempel främst hyresgästerna och de som ha ärenden till dem, kunna därför innebära en kränkning av allmän ordning, såvida de enligt en genomsnittsmänniskas uppfattning äro ägnade att väcka anstöt eller inverka menligt på den ordning som bör råda på platsen ifråga. Härav torde följa att 12 § PI kan vara tillämplig jämväl i det anförda exemplet, liksom i andra analoga fall, t. ex. om en person anträffas berusad i en enskild villaträdgård med fri insyn från angränsande gata och ägaren eller annan person icke är villig att taga hand om honom. Att polisen i dylika fall, då den berusade icke får erforderlig vård på annat sätt, är berättigad att inskrida torde för

[26] Jfr t. ex. rekvisitet allmän plats i brottsbalken 16:15 (fylleri) och 16:16 (förargelseväckande beteende).
[27] Jfr ovan s. 152 ff.

övrigt följa av polisens allmänna hjälpande funktioner.[28]

Det må anmärkas, att i det anförda exemplet bortsetts ifrån att vederbörandes olovliga vistande på platsen ifråga kan anses straffbart enligt brottsbalken, t. ex. såsom ofredande eller egenmäktigt förfarande,[29] och att polisen enligt sina allmänna åligganden enligt 1 § PI kan vara pliktig att ingripa. Dessa innefatta nämligen, såsom tidigare berörts, även ingripande för att avbryta fortsättande av brottslig gärning.[30]

I detta sammanhang bör påpekas, att olovligt kvarstannande i en trappuppgång i ett hyreshus i och för sig f. n. icke torde anses straffbart som hemfridsbrott (SL 15:26). Enligt brottsbalken 4:6 har emellertid fridsskyddet för olika lokaliteter utvidgats i förhållande till gällande rätt. Sagda paragraf upptager nämligen — förutom det nu gällande hemfridsbrottet — även straff för obehörigt inträngande eller kvarstannande i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på arbetsplats eller på annat dylikt ställe. Enligt motiven lär det nya brottet, som betecknas »olaga intrång», innesluta även olovligt kvarstannande i trappgången till ett hyreshus.[31] Normalstraffet för olaga intrång är liksom för hemfridsbrottet böter. Grova fall av olaga intrång och hemfridsbrott bestraffas dock med frihetsstraff (fängelse i högst två år). Härav följer att de straffprocessuella tvångsmedlen anhållande och gripande ej kunna ifrågakomma för normalfallen av ifrågavarande brott.[32]

[28] Se ovan s. 68 f. — Frågan om behandlingen av fyllerister utreds f. n. av särskilda inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga. — Jfr Hoeck — Brunn Rasmussen a.a. s. 306 ff. och bestämmelserna i 65—74 §§ den norska allmänna polisinstruktionen.

Parentetiskt må anmärkas, att enligt bestämmelserna i 20 § HSt oljud, oväsen och annat störande i trappuppgång till flerfamiljshus principiellt kan innefatta sanitär olägenhet och alltså kan, om störandet är av viss kvalificerad intensitet, föranleda ingripande av hälsovårdsnämnd; jfr KPr 1958:B 46 s. 174 och 182.

[29] Brottsbalken 4:7 resp. 8:8; jfr KPr 1962:10 B s. 115 och 421 samt C s. 179.

[30] För ingripande mot målsägandebrott fordras enligt sagda paragrafs sista stycke principiellt att ingripande påkallas av målsäganden eller måste antagas överensstämma med hans vilja; jfr ovan s. 142 not 18.

[31] Ang. denna utvidgning av fridsskyddet, som föreslogs av lagrådet, se KPr 1962:10 B s. 112 ff., 421 f. samt KPr 1962:10 C s. 179; jfr även straffrättskommitténs förslag SOU 1953:14 s. 167 f.

[32] Beträffande åtalsfrågan ang. hemfridsbrott och olaga intrång gäller att

Tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna ställer ofta den enskilde polismannen inför svåra avvägnings- och bedömningsfrågor, varvid även räckvidden av de allmänna befogenheter som tillkomma polisen vid genomförandet av tjänsteuppgifterna kan få betydelse för frågan huruvida frihetsberövande kan vara berättigat. Helt allmänt kan sägas att i sådana fall, då polismannen för att avlägsna en föreliggande eller befarad störning har att välja mellan ingripande i den enskildes egendomssfär eller i hans personliga frihet och båda åtgärderna i det konkreta fallet bedömas vara likställda ur effektivitetssynpunkt, det förra ingripandet bör användas. Såsom tidigare anmärkts bör nämligen som regel ingripande mot egendom betraktas som en betydligt lindrigare åtgärd än ett intrång i den personliga friheten.[33]

Ett belysande exempel härpå utgör det val av tvångsmedel som står polisen till buds vid utövandet av befogenheten att hindra framförande av motorfordon enligt de tidigare omnämnda bestämmelserna i 9, 28 och 52 §§ VägtrF.[34] Såsom framgår av det föregående skola vid utövningen av nämnda befogenhet PI:s allmänna regler om polisens ingreppsrätt äga tillämpning. Ett spörsmål, som därvid i praktiken inställer sig, är under vilka förutsättningar polisman kan vara berättigad att omhändertaga föraren av exempelvis en bil. Härvid torde följande synpunkter kunna anläggas. Kan polismannen hindra föraren från att föra bilen genom att t. ex. omhändertaga motor- och dörrnycklarna till bilen, bör denna åtgärd vidtagas, då den är att betrakta som ett lindrigare ingrepp än ett frihetsberövande. Skulle föraren med våld eller hot om våld hindra polismannen från att taga hand om nycklarna, är polismannen med stöd av de allmänna bestämmelserna i 11 § PI och nödvärnsreglerna i brottsbalken 24:2 berättigad att bruka det våld som för åtgärdens genomförande med hänsyn till de föreliggande omständigheterna kan anses försvarligt. Om i en sådan situation polismannen bl. a.

de grova fallen äro underkastade allmänt åtal, medan för övriga fall fordras antingen angivelse av målsäganden eller också, utan sådan angivelse, att åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt (brottsbalken 4:11).

[33] Jfr ovan s. 254 f.

[34] Jfr ovan s. 283.

för att undvika folksamling och det hinder eller den olägenhet för trafiken som därigenom kan uppkomma i stället anser det lämpligare att föraren omhändertages, måste han enligt 12 § PI vara befogad därtill. Även därvid äger polismannen bruka försvarligt våld.[35]

Beträffande tidslängden för omhändertagande jämlikt 12 § PI innehåller författningstexten inga klargörande regler. Ej heller bestämmelsernas förhistoria lämnar härvid någon säker ledning. Att frihetsberövandet avses skola fortsätta endast en mycket begränsad tid framgår emellertid av stadgandet i 12 § att befogenheten endast innefattar ett »tillfälligt» omhändertagande. Detta följer också av den för polisens allmänna maktbefogenheter i 11 § PI inskrivna generella satsen, att polisman för att verkställa tjänsteåtgärd ej får använda strängare medel än förhållandena kräva. Att fixera någon allmän maximitid låter sig emellertid näppeligen göra. Avgörande för tidslängden för omhändertagandet — liksom för frågan huruvida sådant ingripande över huvud är berättigat — är ytterst behovsprincipen, och dess tillämpning måste såsom tidigare framhållits bedömas in casu.[36] Detta har också uttryckligen fastslagits i 13 § PI, där det föreskrives att den omhändertagne får hållas i förvar endast så länge det kan befaras att han kommer att fortsätta störa ordningen. Några auktoritativa avgöranden av principiell natur från rättspraxis, som kunna tjäna till ledning vid bedömandet av den maximitid omhändertagandet må omfatta, finnas icke.

Avgörande för bedömningen måste emellertid ytterst bli institutets syfte. Ändamålet med förevarande befogenhet är att ge de lokala polisorganen möjlighet att ingripa mot en redan inträdd eller omedelbart förestående störning av den allmänna ordningen och säkerheten, då andra, för den enskilde mindre kännbara medel befinnas otillräckliga eller otjänliga för att uppnå det avsedda resultatet.[37] För att tillgodose detta syfte har lagstiftaren — huvudsakligen med stöd av den praxis som före 1925 års polislag-

[35] Ang. spörsmålet om befogenheten att använda tvång för att hindra framförande av motorfordon, för vilket skatt ej erlagts, se ovan s. 220 f.

[36] Jfr ovan kap. VIII.

[37] Om omedelbarhetskravet se ovan s. 184 ff.; jfr även JO 1962 s. 78 ff.

stiftning utbildats inom städernas ordningspolisavdelningar — ansett det tillräckligt att polisens frihetsberövande befogenhet begränsades till en kortare tidsrymd. Behovet av administrativa polisrättsliga frihetsberövanden för längre tid ha statsmakterna tillgodosett genom annan lagstiftning, och det straffprocessuella behovet av frihetsinskränkande tvångsmedel har reglerats i RB. Därest förevarande befogenhet avsetts skola omfatta ett mera kännbart ingrepp i den grundlagsfästa personliga friheten, borde i enlighet med den praxis, som även vid tillkomsten av 1948 år PI allmänt tillämpades vid utfärdandet av lagstiftningsakter som tillhöra Konungens självständiga lagstiftningsmakt enligt RF § 89, riksdagens yttrande ha inhämtats över ifrågavarande bestämmelser.[38]

Att omhändertaganderätten enligt 12 § PI avser en mycket begränsad tid har även inrikesministern givit uttryck åt i en av honom den 11 dec. 1962 i riksdagen besvarad interpellation angående polismyndighets möjlighet att skydda den som hotas med våldshandling. Där framhöll inrikesministern, att den som omhändertoges med stöd av nämnda lagrum finge kvarhållas blott under en mycket begränsad tid, i allmänhet endast några timmar. Avgörande för tiden för kvarhållandet är emellertid, såsom tidigare anmärkts, det föreliggande behovet, vilket måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Spörsmålet om tidslängden för ifrågavarande frihetsberövande har berörts av Eek i arbetet Administrativa frihetsberövanden s. 50 f., och enligt hans uppfattning bör i analogi med bestämmelserna i RB 23:9 om kvarhållande för förhör nämnda tid normalt omfatta högst sex timmar. Att lägga reglerna om de straffprocessuella frihetsberövandena till grund för bestämmandet av en viss generell maximitid för förevarande polisrättsliga institut torde emellertid icke kunna anses motiverat, då dessa tjäna helt andra syften än kvarhållandet enligt PI.[39]

I förbigående bör i detta sammanhang påpekas, att den som omhändertages med stöd av 1841 års förut berörda förordning emot fylleri och dryckenskap enligt denna författning får av polisen kvarhållas tills »han återvunnit sina sinnens bruk», vilket i

[38] Jfr ovan s. 274 not 35.

[39] Se härom även nedan s. 303; jfr JO 1960 s. 350 f. och Petrén s. 71 ff.

allmänhet brukar taga tre till fyra timmar. Om ruset orsakats av annat berusningsmedel än alkoholhaltiga drycker, torde det i allmänhet dröja väsentligt längre, innan han återställts. Nämnda förordning är enligt ordalydelsen endast tillämplig på den som uppträder berusad av »starka drycker» men anses i praxis analogivis kunna tillämpas även om berusningen orsakats av annat än sådana drycker, t. ex. droger eller farmaceutiska preparat.[40] Oavsett berusningsmedlets art måste polisen jämlikt 12 och 13 §§ PI vara berättigad att kvarhålla berusade personer så länge med fog kan befaras, att de komma att störa den allmänna ordningen, om de friges.

Såsom framgår av författningstexten kan institutet omhändertagande enligt 12 § PI användas i såväl repressivt som preventivt syfte och kan rikta sig mot såväl straffbelagda som icke straffsanktionerade handlingar. På grund av den aldrig sinande strömmen av nya lagar och författningar inom politirättens mångskiftande områden och varvid alla ur ordnings- och säkerhetssynpunkt mera betydelsefulla regleringar försetts med erforderliga straff- och andra sanktioner, ha de delar av samhällslivet och den sociala samlevnaden, som tidigare bestämdes av oskrivna normer och vars närmare innehåll utformades av den allmänna folkmeningen, numera blivit allt mindre. Genom denna rättsutveckling ha dessa ordningsnormer förlorat sin tidigare betydelsefulla funktion såsom komplement till den skrivna rätten. De regler, som människorna ha att iakttaga i sitt förhållande till staten, samhället och till varandra, bestämmas numera i allt väsentligt av positiva, sanktionerade rättsbud. Oskrivna normer torde i dagens samhälle ha rättsskapande betydelse främst inom sådana områden av politirätten, som bestämmas av etiska, religiösa, moraliska samt liknande värderingar och föreställningar. Av det sagda torde framgå att omhändertaganderätten enligt PI, liksom övriga där angivna maktbefogenheter, i praktiken huvudsakligen aktualiseras vid kränkningar av positiva, sanktionerade rättsbud.

Därutöver bör här ånyo[41] erinras om att förevarande befogenhet, i likhet med PI:s övriga tvångsmedel, endast kan användas,

[40] Jfr brottsbalken 16:15.
[41] Se ovan s. 168 f.

då det gäller att ingripa mot en viss konkret handling eller fara, och detta gäller vare sig ingripandet sker i återställande eller förebyggande syfte. Häri ligger den allmänna begränsningen, att PI icke berättigar polisman att ingripa mot abstrakta, ännu icke konkretiserade faror som kunna hota allmän ordning och säkerhet. Att omhändertaga en person uteslutande av den anledningen att han på grund av tidigare begångna brottsliga handlingar, sitt allmänna levnadssätt eller beteende eller mentala tillstånd o. d. anses utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet medge alltså icke bestämmelserna i 12 § PI. För frihetsberövande i dylika fall fordras, även om detta är mycket kortvarigt, särskilt uttryckligt författningsbemyndigande.[42]

Såsom tidigare understrukits ingår ej heller i polisens allmänna uppgifter för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande att ingripa i socialvårdande eller uppfostrande syfte.[43] I enlighet härmed berättigar 12 § PI icke polisen att omhändertaga underårig för att skydda honom från att dragas in i de s. k. raggargängen eller andra olämpliga miljöer, som innebära risk för hans hälsa eller utveckling eller för brottslig eller annan skadlig verksamhet från hans sida.[44] Ingripande i sådant syfte med stöd av nämnda författningsrum är för övrigt uteslutet även av den anledningen, att detta — som framgår av ordalydelsen — endast riktar sig mot den som själv stör ordningen eller står i begrepp att begå brottslig eller annan handling som är ägnad att störa allmänna ordningen. Härav följer att polisen icke med stöd av 12 § PI[45] äger att med tvång avlägsna ungdomar från gator eller andra allmänna platser uteslutande för att hindra dem från kontakter som kunna bli menliga för dem.[46] Lika uppenbart är att institu-

[42] Jfr de administrativa frihetsberövandena ovan s. 204 f. och nedan s. 301 f.

[43] Se ovan s. 48, 114, 203, 242 f.

[44] Jfr socialstyrelsens motivering till framställningen 5 okt. 1962 om ändring av 33 § barnavårdslagen, återgiven i KPr 1963:145 s. 5 ff, samt ovan s. 206 f.

[45] Om polismyndighets interimistiska befogenhet att omhändertaga underårig enligt 33 § barnavårdslagen se nedan s. 298 f.

[46] Jfr JO:s uttalanden i skrivelse till polismästaren i Göteborg den 17 maj 1962 ang. påstådda olagliga frihetsberövanden av nattpatruller ur stadens polis. Där har JO betecknat polisens åtgärd att omhändertaga och i polis-

tet omhändertagande icke får användas såsom påtryckningsmedel för att förmå någon, som tidigare uppträtt störande på allmän plats att upphöra med dylika förehavanden. Att denna självklara sats här särskilt framhålles sammanhänger därmed, att åtminstone i ett fall polismyndighet ansett ifrågavarande institut kunna användas i sådant syfte. I åsyftade fall, som behandlas i JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 178 ff., förbjöd polischefen i Skövde den 2 maj 1960 en 20:årig yngling J., som enligt polisens uppgift under våren 1960 vid flera tillfällen uppträtt störande genom att antasta och ofreda gatutrafikanter på det s. k. Ströget i staden, att på kvällarna vistas å Ströget kl. 18-24 annat än i »legala

bil till polisstation föra några ungdomar, vilka vid 21-tiden befunno sig på Kungstorget i staden, såsom ett maktöverskridande. Syftet med omhändertagandet, som omfattade en halvtimme, hade enligt de polismän som verkställde omhändertagandet utgjort ett led i övervakningen av raggarklientelet på nämnda torg och i kontrollen av att underåriga icke komme i kontakt med detta klientel. Vid tillfället ifråga hade det varit åtskilliga raggarbilar på torget och många ungdomar hade uppehållit sig kring dessa. De ungdomar, som omhändertagits, hade emellertid icke på något sätt uppträtt störande medan de vistades på torget, och deras uppehåll där hade ej heller inneburit sådan fara för ordningen, att polisens ingripande varit befogat. Däremot ansåg JO att deras närvaro på torget varit uppenbart olämplig med hänsyn till deras ungdom och beskaffenheten av det klientel som i övrigt uppehöll sig där. Ett ingripande från polismännens sida för att förmå ungdomarna att avlägsna sig från torget fann JO därför vara en i och för sig välbefogad och angelägen åtgärd för att hindra kontakter som kunde komma att bli menliga för dem. Enligt JO:s mening borde emellertid detta ingripande icke ha skett i form av att ungdomarna omhändertogos och fördes till polisstationen. I stället borde polismännen ha tillsagt dem att avlägsna sig från torget till någon närliggande plats, där polismännen sedan kunnat kontrollera deras identitet samt tala med dem om vådorna för barn och ungdom att hålla till bland kungstorgsklientelet. Eventuellt kunde polismännen, i samband med en dylik uppmaning till ungdomarna att avlägsna sig, ha erbjudit sig att ge dem skjuts till någon lämplig plats för att få tillfälle att vidtaga de nyssnämnda, i och för sig ändamålsenliga och önskvärda åtgärderna.

Ehuru polismännens ifrågavarande ingripande innefattade ett klart kompetensöverskridande, fann JO sig med hänsyn till att åtgärden skett i bästa avsikt — i likhet med polismästaren och statsåklagaren i Göteborg — kunna låta bero vid vad som förevarit men erinrade om den synnerliga vikten av att omhändertagande enligt PI, liksom frihetsberövande över huvud taget, användes endast då förutsättningarna för en sådan åtgärd verkligen föreligga och då syftet med åtgärden icke kan uppnås med anlitande av mindre ingripande medel.

ärenden», och skulle förbudet gälla under ett år. Om J. överträdde förbudet, skulle han omhändertagas och förvaras å polisstationen. Om J. däremot skötte sig, skulle polischefen ompröva beslutet. Förbudet avsåg enligt polischefens yttrande i ärendet endast drivande omkring på Ströget på sådant sätt, att den allmänna ordningen stördes. På grund av förbudet, som av polischefen delgavs polispersonalen med order om att omhändertaga J., om han anträffades på eller omkring Ströget under den i förbudet angivna tiden, omhändertogs J. den 1 juli 1960 kl. 23.30, varefter han kvarhölls på polisstationen till efter kl. 24.00. Innan J. omhändertogs, hade han icke på något sätt uppträtt störande vid tillfället ifråga. Såsom skäl för förbudet åberopade polischefen bl. a. att han med hänsyn till J:s uppträdande ansett att omedelbar fara för ordningen förelåge så snart J. under kvällstid vistades på Ströget, som var ett tillhåll för misskötsam ungdom, samt att förbudet finge anses utgöra en mindre vittgående inskränkning i J:s frihet än vad som skulle ha varit fallet, om polisen jämt och ständigt måste omhändertaga honom för att han störde ordningen. Då syftet med förbudet varit att söka förmå J. att upphöra att störa ordningen, hade polischefen vid beslutets meddelande hyst den meningen, att detta hade stöd i PI:s bestämmelser om polisens skyldighet att söka förebygga brott samt hindra att ordningen och säkerheten eljest störddes. Sedan länsstyrelsen klargjort för polischefen att förbudet enligt dess mening icke vore lagligen grundat, återkallades förbudet av polischefen genom skrivelse till J. den 27 aug. 1960.

Av vad tidigare anförts torde klart framgå, att ifrågavarande förbud innebar ett överskridande av polisens allmänna maktbefogenheter enligt PI och de för dessa grundläggande behovs- och proportionalitetsprinciperna. För att polisen över huvud skall vara berättigad att med stöd enbart av PI ingripa med frihetsberövande eller annan tvångsåtgärd mot den enskilde förutsättes, såsom tidigare understrukits, att en konkret störning eller en objektivt dokumenterad sannolik risk härför föreligger vid det tillfälle då ingripandet äger rum, och denna grundförutsättning saknades i det föreliggande fallet. Såsom JO i den skrivelse, vari han föranstaltade om åtal mot polischefen för tjänstefel, närmare utveck-

lat innebar därför det meddelade förbudet en uppenbart olaglig inskränkning av den enskildes grundlagsskyddade personliga frihet.[47]

Ett spörsmål, varom i praktiken stor osäkerhet synes råda och som därför i detta sammanhang lämpligen torde böra något beröras, gäller huruvida bestämmelserna i 12 § PI innefatta en generell befogenhet för polisen att omhändertaga den som underlåter att efterkomma polismans anmaning att styrka eller upplysa om sin identitet. Denna fråga kan besvaras med ett obetingat nej. Varken bestämmelsernas ordalydelse eller grunder ge stöd för en sådan befogenhet. Det frihetsberövande som medges i nämnda författningsrum är, såsom tidigare framhållits, begränsat till sådana situationer, då ett dylikt ingripande finnes nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och dit kan uppenbarligen icke hänföras en persons underlåtenhet att på polismans begäran legitimera sig. En motsatt mening skulle också strida mot de krav som statsrättsligt uppställas på dylika långtgående inskränkningar i den grundlagsskyddade rätten till personlig frihet och integritet.[48] För rätt att omhändertaga en person uteslutande i syfte att utröna hans identitet måste därför principiellt fordras ett uttryckligt positivrättsligt stöd. Sådana bemyndiganden finnas också i flera författningar av konstitutionellt olika valör. Sålunda kan enligt den ändring av 33 § barnavårdslagen, som infördes genom lagen den 1963 (nr 261), om sannolika skäl föreligga för att barnavårdsnämnd bör ingripa med förebyggande åtgärder eller samhällsvård beträffande någon som kan antagas vara under 18 år och hans namn eller bostad icke kan utrönas, polismyndighet taga honom i förvar tills utredning i nämnda hänseende vunnits. För att stadgandet skall få praktisk betydelse har även patrullerande polisman tillagts samma rätt utan att behöva invänta polischefens beslut; denne skall dock skyndsamt underrättas om åtgärden. Huvudsyftet med detta stadgande, gemenligen kallat raggarparagrafen, är att göra det möjligt för barnavårdsnämn-

[47] Häradsrätten biföll åtalet och uttalade i motiveringen att varje frihetsinskränkande eller frihetsberövande åtgärd måste ha uttryckligt stöd i gällande lagstiftning. — Att tvångsingripande ej får ske i syfte att underlätta fullgörandet av politiorganens uppgift har tidigare framhållits; jfr s. 249 f.
[48] Jfr ovan s. 284.

derna att få tillgång till sådana personalia angående ungdomar, vilka uppehålla sig i för dem olämpliga miljöer utan att göra sig skyldiga till sådana störningar av allmän ordning och säkerhet eller fara därför, att ingripande från polisens sida kan ifrågakomma. Som motivering till det nya stadgandet anfördes dessutom av föredragande departementschefen, att gällande bestämmelser i PI icke syntes berättiga polisen att omhändertaga vederbörande ungdomar för att utröna deras identitet.[49] Även berörda bestämmelser i barnavårdslagen kunna därför utgöra ett belägg för riktigheten av den ovan framställda uppfattningen, att PI icke ger rättsligt underlag för ett omhändertagande enbart för utrönande av en persons identitet.[50]

Andra exempel på författningar som berättiga polisen att vidtaga frihetsberövande ingripanden i identitetskontrollerande syfte lämna bestämmelserna i 24:2, 5 och 7 RB samt bevakningskungörelsen (3 och 4 §§)[51] och gränsövervakningskungörelsen (13 §).[52] Enligt RB:s nämnda bestämmelser äger — oavsett brottets svårhetsgrad — polisman gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för brott, därest han är okänd och undandrager sig att uppge namn och hemvist eller lämnar uppgift därom, som antages vara osann.[53]

I vissa fall kan dock polisen utan uttryckligt positivrättsligt

[49] Se KPr 1963: 145 s. 12 ff. och andra lagutskottets utl. 1963: 58 s. 16 ff.
[50] Vad nu sagts gäller även identifieringsbestämmelserna i 2 § 4 mom. lösdrivarlagen. Dessa förutsätta nämligen för sin tillämplighet att den anhållne beträtts med lösdriveri; jfr ovan s. 281 not 2.
[51] Om dessa paragrafers nuvarande lydelse se KK:a 1951:514 och 1960: 378.
[52] Vidare må erinras om stadgandet i 43 § VägtrF, som föreskriver skyldighet för vägtrafikant, som haft del i uppkomsten av trafikolycka, att uppge namn och hemvist. Då underlåtenhet att fullgöra denna uppgiftsplikt jämlikt 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott medför frihetsstraff, kan sådan trafikant gripas med stöd av 24:7 RB. En kumulativ tillämpning av bestämmelserna i 12 § LI måste anses utesluten; se nedan kap. IX under B. — En motsvarande befogenhet som enligt 33 § barnavårdslagen tillkommer polisen har militär personal enligt 4 § KK 9 maj 1916 (nr 149).
[53] Huvudmotivet till befogenheten i RB 24:2, 5 och 7, som fanns redan i SP 19:7, torde vara att lagstiftaren i fall, då den misstänkte undandrager sig att uppge sin identitet, presumerat flyktfara; jfr Hassler, Den svenska kriminalprocessrätten (1930) s. 214 f. — Personer som äro efterlysta för brott äger enligt 24:7 RB envar gripa.

stöd vara berättigad att använda frihetsberövande som tvångsåtgärd för att kontrollera en persons identitet, nämligen då detta utgör en nödvändig förutsättning för genomförandet av en viss tjänsteuppgift som åligger polisen t. ex. i samband med efterspanande av personer som rymt från fångvårds- och vårdanstalter eller andra likartade verkställighets- och handräckningsåtgärder. Denna befogenhet kan dock icke grundas enbart eller omedelbart på 12 § PI, såvida ingripandet icke riktar sig mot en sådan störning av eller fara för allmänna ordningen, att ett omhändertagande jämlikt detta lagrum kan vara påkallat. Rättsgrunden är i stället att söka i polisens allmänna eller specialreglerade tjänsteåligganden och/eller bestämmelser som ligga till grund för det primära beslut, vars verkställande polisen har att utföra, eller i sedvanerättsliga förhållanden.[54]

Till slut må rörande förevarande spörsmål framhållas, att någon rätt för polisen att bruka våld för att utröna en persons identitet icke föreligger. Däremot äger polisman, därest så befinnes nödvändigt, använda våld för att genomföra det frihetsberövande som i sådant syfte tillkommer polisen, varvid dock givetvis proportionalitetsprincipen måste beaktas.[55]

III. Såsom tidigare framhållits har det icke varit lagstiftarens avsikt att frihetsberövandet i 12 § PI skall inkräkta på eller förstärka de frihetsinskränkande befogenheter, som tillkomma de lokala polisorganen jämlikt annan lagstiftning. Detta följer för övrigt redan

[54] Se Petrén särskilt s. 269—306; jfr även Herlitz, Föreläsningar III s. 520—549 samt Sundberg särskilt s. 659 ff., 708 ff.

Sedan detta avsnitt utarbetats har spörsmålet om rätt för polisen att kontrollera en persons identitet även behandlats av S.-H. Ryman i NKT 1963 s. 156 f., som därvid intagit samma principiella ståndpunkt som ovan i texten utvecklats.

[55] Med polisman likställes rörande ovan behandlade spörsmål sådana personer, som i vederbörlig ordning förordnats att fullgöra polisverksamhet (jfr 15 § PI), samt krigsmän och civil bevakningspersonal som avses i bevaknings- och gränsövervakningskungörelserna; se 5 § bevakningskungörelsen, 13 § gränsövervakningskungörelsen samt den av Kungl. Maj:t 1 dec. 1944 fastställda instruktionen för gränsövervakningspersonal. — Beträffande styrkan av den sannolikhetsgrad som principiellt bör fordras för att berättiga polisen att ingripa i den enskildes personliga frihet och integritet se ovan kap. VI.

av den förut berörda grundsatsen om den exklusiva kompetensen.[1] Såsom i det föregående påpekats kunna emellertid gränsdragningsfrågor ej undvikas. Dylika spörsmål aktualiseras särskilt av de straffprocessuella frihetsberövandena samt vissa av de provisoriska administrativa frihetsberövandena, som tillkomma polismyndigheten jämlikt olika lagar. Några konkurrerande kompetenstvister torde emellertid knappast vare sig de straffprocessuella eller de nämnda administrativa befogenheterna ge upphov till. Detta torde främst bero på den väsentliga skillnad som i avseende å syftemålet föreligger mellan dessa befogenheter och omhändertaganderätten enligt PI.

Av de provisoriska administrativa frihetsberövandena är det särskilt de som tillkomma de lokala polisorganen enligt lösdrivarlagen (2 § 1 mom.), nykterhetsvårdslagen (21 § 1 mom.) och barnavårdslagen (33 §), som i förevarande sammanhang äro av intresse. Dessa befogenheter tjäna helt andra syften än det polisiära omhändertagandeinstitutet. Den viktigaste skillnaden ligger däri att de förra icke såsom omhändertagandet gå ut på att avvärja en viss, konkret störning eller fara utan rikta sig mot vissa, i respektive lagar närmare specificerade former av samhällsfarlighet och asocialitet.[2] På grund av denna divergens i fråga om syftemålet äro också de legala förutsättningarna för de administrativa frihetsberövandena helt andra än de som gälla för omhändertagandeinstitutet enligt PI. Sålunda krävs för polismans rätt att »anhålla» enligt lösdrivarlagen att vederbörande beträtts med lösdriveri,[3] och polismyndighetens obligatoriska omhändertagande enligt nykterhetsvårdslagen är generellt begränsat till den som är hemfallen åt alkoholmissbruk. För polismyndighetens rätt till omhändertagangande jämlikt barnavårdslagen fordras att den underåriges uppträdande eller levnadssätt innebär fara för allmän ordning eller säkerhet och att sannolika skäl föreligga för att ingripande för samhällsvård mot honom är påkallat enligt sagda lag. För tillämpningen av samtliga nu berörda provisoriska administrativa frihets-

[1] Jfr ovan s. 189.

[2] Jfr Agge, FT 1938 s. 186 ff. Se även KPr 1964:128 s. 28—73 och SOU 1962:22 bl. a. s. 111 ff.

[3] Jfr 6 § lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.

berövanden är det alltså icke såsom för omhändertagande enligt PI tillräckligt att vederbörande gjort sig skyldig till en viss bestämd, ur ordningssynpunkt otillåten handling utan fordras förhandenvaro av sådana positiva eller latenta indikationer för de former av samhällsfarlighet eller asocialitet, som resp. lag uppställer som förutsättning för ingripandet.

Av det sagda torde följa att någon konkurrens mellan de nu berörda administrativa befogenheterna och omhändertaganderätten enligt PI icke kan ifrågakomma. Däremot kan då omhändertagande företagits med stöd av PI, därefter ett omhändertagande enligt berörda speciallagar aktualiseras, därest de i dessa lagar uppställda förutsättningarna föreligga. I sådant fall kan alltså ett omhändertagande enligt 12 § PI övergå till ett frihetsberövande med stöd av speciallag.[4]

Vad nu sagts gäller även andra former av administrativa frihetsberövanden än de ovan berörda, t. ex. enligt sinnessjuklagen. Någon självständig rätt att provisoriskt omhändertaga en person som är eller antages vara sinnessjuk tillkommer icke polismyndighet eller polisman jämlikt denna lag. Konkurrensförhållande med omhändertaganderätten enligt PI torde därför vara uteslutet. Polismyndighetens befogenhet enligt sinnessjuklagen är såvitt här är fråga begränsad till att »föranstalta» om att sinnessjuk beredes erforderlig vård (6 §) samt att den som antages vara sinnessjuk och finnes vara farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv intages för observation å sinnessjukhus (28 § 1 mom.). Även vid tillämpningen av reglerna om frihetsberövande med stöd av sinnessjuklagen kan dock ett interimistiskt, tillfälligt omhändertagande jämlikt 12 § PI ifrågakomma under förutsättning att de där angivna förutsättningarna för sådant ingripande föreligga.[5]

Såsom tidigare antytts torde ej heller några kompetenskonflikter uppkomma mellan omhändertaganderätten enligt PI och de straffprocessuella tvångsmedlen anhållande och gripande. Som generell gemensam förutsättning för anhållande och gripande uppställes

[4] Jfr JO 1960 s. 345 ff., 1962 s. 397 ff. och 1964 s. 546 ff. samt Klackenberg, FT 1959 s. 65 f.

[5] Se härom t. ex. Eek a.a. s. 52 ff.; jfr även JO 1964 s. 144. Ingripande i nödsituationer torde också kunna komma ifråga.

enligt huvudregeln i 24 § RB, att häktningsskäl föreligga, och härför fordras att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott, varå straffarbete kan följa. Även om fulla skäl för häktning ej föreligga, kan den misstänkte anhållas, om det är av synnerlig vikt att han tages i förvar i avbidan på ytterligare utredning. Oberoende av brottets svårhetsgrad kan häktning därjämte förekomma, om den misstänkte är okänd och undandrager sig att uppge namn och hemvist eller anledning förekommer att hans uppgift därom är osann, likaså om han saknar hemvist i riket och det skäligen kan befaras, att han genom att begiva sig från riket undandrager sig lagföring eller straff (RB 24:1, 2 och 5). Beslut om anhållande meddelas av polismyndigheten, därest denna är förundersökningsledare, eller av åklagaren. Gripande av för brott misstänkt kan utan föregående anhållningsbeslut förekomma under samma förutsättningar som anhållande, därest beslut därom icke utan fara kan avvaktas; denna befogenhet tillkommer polisman. Därjämte äger polisman, liksom envar annan, rätt att gripa den som begått brott, varå frihetsstraff kan följa, då han träffas på bar gärning eller flyende fot, samt den som är efterlyst för brott. Om gripandet skall polismannen skyndsamt göra anmälan hos anhållningsmyndigheten, som har att efter förhör med den gripne omedelbart besluta, om den gripne skall anhållas eller frigivas (24:7).

De straffprocessuella frihetsberövandena tjäna, liksom de administrativa, helt andra syften än det polisrättsliga institutet omhändertagande och avse att för sakens utredande och straffrättsskipningens genomförande säkra sig om den som är misstänkt för ett visst, konkret brott. En av de väsentligaste, principiella olikheterna mellan de straffprocessuella och polisiära tvångsmedlen är, såsom i ett föregående sammanhang påpekats, att de senare rikta sig mot en otillåten, politividrig handling, medan de förra rikta sig mot brottslingen.[6] I den praktiska tillämpningen synes det emellertid stundom vara svårt att hålla isär de straffprocessuella instituten anhållande och gripande från omhändertaganderätten enligt PI. Detta gäller särskilt mindre kvalificerade brottskategorier. Den huvudsakliga orsaken härtill torde vara att polisen — ofta enligt därom träffad överenskommelse med åklagarmyndigheten —

[6] Se ovan s. 58 f.

handhar förundersökningen beträffande s. k. ordningsförseelser och vissa slag av trafikbrott och i dessa fall vanligtvis överlämnar polisutredningen till åklagarmyndigheten för dess ställningstagande i åtalsfrågan först när utredningen slutförts.[7] Detta system lär ganska allmänt praktiseras i de större städerna. I dylika fall kan, om vederbörande omhändertagits med stöd av 12 § PI, detta frihetsberövande, åtminstone under det inledande stadiet av polisundersökningen, reellt tjänstgöra som ett straffprocessuellt gripande resp. anhållande. Enahanda kan förhållandet vara i sådana fall, då den handling som föranlett det polisiära omhändertagandet ej leder till åtalsbeslut utan ärendet avskrives. Anledningarna härtill kunna vara många men vanligast torde i detta sammanhang vara de s. k. angivelse- eller målsägandebrotten, då den kränkte icke påfordrar åtals anställande. Även när det gäller straffbelagda handlingar, där flera äro invecklade, t. ex. i våldsdåd, lägenhetsbråk o. d., eller vid razzior, kan omhändertagande enligt PI tillfälligt de facto komma att fylla en supplerande funktion för de straffprocessuella frihetsberövandena.

Om det i exemplifierade och andra analoga fall sedan omhändertagandet fyllt sin politirättsliga uppgift finnes påkallat att kvarhålla den omhändertagne för en straffprocessuell undersökning av den handling som föranlett ingripandet och de legala förutsättningarna härför föreligga, är det angeläget att beslut om omhändertagandets upphörande omedelbart meddelas och delges den omhändertagne och att denne underrättas om kvarhållandebeslutet, gripandet eller anhållandet. Att använda omhändertagandebefogenheten i 12 § PI såsom ett substitut för eller komplement till de straffprocessuella frihetsberövandena står i uppenbar strid med de grundtankar, som varit bestämmande för nu gällande reglering av dessa rättsinstitut, och måste betecknas som ett klart kompetensöverskridande.[8]

[7] Jfr RB 23:3 1 st. och RB 7:9.

[8] Att det straffprocessuella och polisiära frihetsberövandet i den praktiska tillämpningen särhålles är ur rättssäkerhets- och andra synpunkter av stor betydelse. För de båda instituten och deras tillämpning gälla nämligen i skilda hänseenden olika regler. Det straffprocessuella frihetsberövandet är ur rättsäkerhetens synpunkt omgärdat med betydligt mera ingående och noggranna bestämmelser än de polisiära, och detta gäller såväl materiellt-

Med hänsyn till de möjligheter som enligt gällande lagstiftning stå polismyndigheterna och andra organ till buds att ingripa med frihetsberövande åtgärder mot kränkningar av allmänna ordningen och säkerheten blir tillämpningen av befogenheten enligt 12 § PI i praktiken relativt begränsad. Sin största betydelse torde befogenheten ha när det gäller att avvärja straffbelagda störningar i sådana fall, då de straffprocessuella frihetsberövandena icke äro tillämpliga. Beträffande ingripande mot redan påbörjade brott[9] torde omhändertagande jämlikt PI huvudsakligen aktualiseras i fråga om sådana brott, vilka bestraffas endast med böter och beträffande vilka gripande enligt bestämmelserna i RB som regel ej kan ifrågakomma. Som exempel på hithörande brottskategorier kunna nämnas de i brottsbalken 16:15 och 16 upptagna handlingarna samt förseelser mot AOSt och VägtrF och med stöd därav utfärdade lokala föreskrifter. Ingripande med frihetsberövande i dylika fall torde dock i allmänhet kunna anses berättigat endast då vederbörande vägrar att efterkomma polisens tillsägelse och fortsätter med sitt ordningsstörande eller trafikhindrande före-

rättsligt som beträffande förfarandet. Sålunda är tidslängden för frihetsberövandet noggrant fixerad. Enligt RB 23:9 får den som ej är anhållen eller häktad kvarhållas för förhör högst 12 timmar, och anhållande kan enligt RB 24:12 räcka längst fem dagar. Någon bestämd maximitid för det polisiära omhändertagandet finnes såsom ovan i texten anmärkts icke. Även i fråga om beslutanderätten skiljer sig de straffprocessuella reglerna från de polisiära; se texten ovan s. 303. Jämväl utredningen i brottmål och dess bedrivande äro som bekant underkastade noggranna regler dels i 23 kap. RB, dels i förundersökningskungörelsen 19 dec. 1947. Motsvarighet till dessa bestämmelser saknas helt i PI. Sålunda finnas inga bestämmelser angående förfarandet vid det förhör, som enligt 13 § 2 st. PI snarast möjligt skall hållas med den omhändertagne. Det må härutinnan erinras om att polisinstruktionsutredningens tidigare omnämnda förslag upptog ett stadgande om att de grundläggande reglerna om förhör i RB 23:10 och 12 skulle äga motsvarande tillämpning på förhör som anställes i samband med omhändertagande enligt 12 § PI men att detta stadgande uteslöts vid departementsbehandlingen. I praktiken torde dock RB:s berörda regler analogivis tillämpas även vid dylika förhör. Upplysningsvis kan påpekas, att redan i 1925 års normalinstruktion för polispersonal (8 §) föreskrevs att vid förhöret ojävigt vittne skulle vara närvarande och att förhöret skulle protokollföras.

[9] Är brottet avslutat och kan fortsatt brott ej befaras, är 12 § PI ej tillämplig. — Brottsbegreppet omfattar såsom tidigare berörts även ringare straffsanktionerade handlingar som bruka benämnas förseelser.

havande. Att omhändertaganderätten — liksom de straffprocessuella provisoriska frihetsberövandena — även avses skola användas för att förhindra störningens fortsättande framgår klart av författningstexten i 13 § 2 st. PI.[10]

Huruvida ingripande med stöd av 12 § PI bör ske i avvärjande syfte bereder ofta den enskilde polismannen svårigheter. Detta gäller främst sådana faresituationer, som enligt brottsbalken icke äro kriminaliserade på försöksstadiet. Parentetiskt må påpekas att försök till det övervägande antalet av brottsbalkens svåra och medelsvåra brott äro straffbelagda. Några allmänna praktiskt användbara ledsatser för bedömandet, huruvida och när i dylika fall ingripande bör ske, torde icke kunna lämnas utan detta måste merendels huvudsakligen grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för ställningstagandet måste dock ytterst bli graden av sannolikhetsrisken för den akuta farans förverkligande, om motåtgärder ej vidtagas. Såsom tidigare framhållits måste denna bedömning, liksom förhandenvaron av övriga förutsättningar för tillämpningen av de polisrättsliga maktbefogenheterna, grundas på objektiva skäl.[11]

De ovan framställda allmänna principiella begränsningssynpunkterna gälla icke endast beträffande omhändertagande enligt PI utan äro tillämpliga även på andra former av interimistiska frihetsberövanden, t. ex. i fråga om järnvägspersonals rätt enligt KK 28 mars 1914 (nr 78) att tillfälligt omhändertaga den som inom järnvägsområde uppträder berusad eller stör ordningen eller genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften samt den motsvarande befogenhet, som enligt särskilda författningar tillkommer militär befälhavare, vaktpost, bevakningspersonal, viss luftfartspersonal m. fl.[12]

[10] Jfr ovan s. 292.

[11] Jfr ovan kap. VIII.

[12] Se t. ex. kap. 19 TjRK, 2—4 §§ KK 9 maj 1916 (nr 149), 10 § bevakningslagen, 5 kap. LuftfartsL, 53 och 63 §§ LuftfartsK, 12 och 13 §§ gränsövervakningskung. och 4 § KK 1963:62; jfr även Petrén s. 71 ff.

B. Begränsningar på grund av specialpolitilagstiftningen

Såsom framgår av den föregående framställningen äro ordnings- och säkerhetspolitins ämnesområden reglerade genom en mångfald lagar och författningar, varvid uppgifter och befogenheter tillagts såväl de allmänna polisorganen som för detta ändamål särskilt tillskapade organ. Det sätt, varpå dessa specialregleringar legislativt genomförts, skapar i praktiken ett komplex av olika problem av stor betydelse för den politirättsliga maktutövningen och dess begränsningar. En principiell och central frågeställning är härvid vilken inverkan dylika specialregleringar ha på den ingreppsrätt, som tillkommer länsstyrelsen och de lokala polismyndigheterna med stöd av den instruktionella generalklausulen.

Analoga problemställningar förekomma även inom specialpolitins rättsområden beträffande såväl den horisontala som den vertikala myndighetsorganisationens kompetens och befogenheter. Som typexempel på det horisontala planet kan nämnas förhållandet mellan hälsovårdsmyndigheternas generalbemyndigande för allmänna hälsovården i HSt (1 §) och vissa specialbemyndiganden i epidemi-, epizooti- och andra författningar inom hälsopolitin och därmed sammanhängande specialregleringar inom ordnings- och byggnadspolitin.[1] Som exempel på motsvarande frågeställningar rörande det vertikala planet kan framhållas tillsynsmyndigheternas kompetens i förhållande till de lokala organens befogenheter enligt HSt, LivsmSt, BySt, BrSt m. fl. specialförfattningar. Andra kompetensproblem inom specialpolitirätten avse avgränsningen av de lokala specialorganens inbördes befogenheter.[2]

[1] Jfr ovan kap. II och IV.

[2] Den närmare arten och karaktären av hithörande problemkomplex torde framgå av framställningen i kap. II. Vissa av de i texten antydda gränsdragningsspörsmålen behandlas av Strömberg passim och i FT 1959 s. 181 ff. samt av Sundberg, Kommunalrätt (1964), spec.delen. Jfr också JO t. ex. 1956 s. 225, 1958 s. 313, 1960 s. 355 (ordningspolitin), 1956 s. 197, 1958 s. 324 och 1956 s. 197 (hälsopolitin) samt 1957 s. 327 (felaktigt upptagande i lokala ordningsföreskrifter av frågor som regleras i byggnadslagstiftningen); se i övrigt den följande framställningen. Parentetiskt må påpekas, att motsvarande kompetensfrågor uppkomma inom kommunalrätten, där särskilt

Anledningarna till ifrågavarande problemkomplex äro av olika slag. Den primära faktorn är dock otvivelaktigt obestämbarheten och elasticiteten av den polisiära generalklausulen och den substansiella samhörighet som råder mellan de olika intressen och ämnen som bilda kärnan i politibegreppet i dess egentliga, trängre bemärkelse.[3] En annan väsentlig orsak till den föreliggande kompetensproblematiken är att specialorganens bemyndiganden med avseende å deras innebörd och räckvidd i författningarna — särskilt de som äro av äldre årgång — i stor utsträckning äro vagt och ofullständigt utformade och att spörsmålet angående specialorganens kompetens i förhållande till de allmänna polisorganens och särskilt länsstyrelsens ingreppsrätt enligt generalklausulen i 5 § LI endast undantagsvis beröres i författningsregleringarna och deras förarbeten. Denna tystnad kan ha sin grund i olika omständigheter. Man torde dock med visst fog kunna antaga att lagredaktörerna — i den mån de vid författningsbestämmelsernas utformning över huvud haft polismyndigheternas allmänna ingreppsbefogenheter i tankarna — utgått ifrån, att uppkommande kompetenstvister få lösas med ledning av allmänna rättsgrundsatser.

I det följande skall främst behandlas kompetensförhållandet mellan länsstyrelsens generalklausul i LI och vissa specialbemyndiganden inom sådana grenar av specialpolitins ämnesområden, som falla inom denna generalfullmakts ordnings- och säkerhetsbegrepp i den vidsträckta betydelse som detta användes i förevarande arbete.[4] De flesta och tillika mest svårlösta gränsdragningsfrågor

gränsdragningen mellan den oreglerade och specialreglerade kompetensen ger upphov till olika ingalunda lättlösta konkurrens- och konfliktlägen; härom se t. ex. Sundberg, Kommunalrätt 1963 och Kaijser, Kommunallagarna (1960). Den statliga tillsynen över de kommunala organens specialreglerade politiverksamhet synes däremot enligt judikaturen numera ej föranleda några praktiskt mera betydelsefulla konkurrerande kompetensspörsmål. Ang. dansk rätt se därom t. ex. Andersen s. 663 ff. och Om ugyldige Forvaltningsakter (1924) särskilt s. 66 ff. samt E. Andersen a.a. särskilt s. 82 ff., 252 ff.

[3] Se härom kap. I och II.

[4] Se ovan s. 44. — Någon monografisk framställning angående förevarande problemställning synes ej föreligga i skandinavisk litteratur. I svensk litteratur ha vissa principiella delfrågor berörts bl. a. av Strömberg s. 201 ff. och Herlitz, Föreläsningar III s. 302 ff., 347 f.

som i praktiken uppkomma gälla detta kompetensförhållande. Motsvarande problemställningar, som röra förhållandet mellan de lokala polisorganens behörighetsområde för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande samt de befogenheter, som enligt specialbemyndigandena tillkomma dessa och speciella organ inom ordnings- och säkerhetspolitins sektorer, äro att döma av judikaturen betydligt färre och ej heller så komplicerade.[5]

En mera utförlig och fullständig undersökning av berörda synnerligen intrikata problemställning faller utom planen för detta arbete. För att i möjligaste mån nå tillförlitlig klarhet angående rättsläget måste man nämligen merendels undersöka varje författning och ofta t. o. m. varje specialbemyndigande för sig med ledning av gängse tolkningsmetoder. Även på denna väg är det ofta svårt att vinna erforderlig upplysning, enär regleringarnas redaktionella utformning, syften och motiv endast i begränsad omfattning synas lämna säkert besked om hur kompetensfrågorna skola lösas. Syftet med den följande framställningen blir därför huvudsakligen att söka ange de allmänna normer och synpunkter, som torde böra läggas till grund för en mera utförlig och inträngande undersökning av ämnet. De normer, som därvid kunna tjäna till ledning, torde icke vara andra än de som kunna härledas av den allmänna kompetensfördelningsläran. Avgörande för ifrågavarande kompetensförhållande blir därför ytterst den reella innebörden av den tidigare framhållna kompetensregeln, att varje organ har sitt eget exklusiva behörighetsområde, där det självständigt utan inblandning av annat organ äger utöva sin beslutanderätt.

Nämnda primära kompetensnorm är icke endast att betrakta som en intern organisatorisk tjänsteföreskrift, vars åsidosättande kan medföra rättsliga påföljder för vederbörande förvaltningsorgan. Den är tillika och framför allt en extern sats som riktar sig till medborgarna och utgör i denna egenskap en av de betydelsefulla inre garantierna för främjandet av den enskildes rättssäkerhet. Av satsen om kompetensens exklusivitet följer nämligen att

[5] Såsom framgår av den tidigare framställningen har lagstiftaren under senare tid alltmer sökt att på samordningens väg lösa konkurrerande kompetensspörsmål; jfr ovan s. 46.

varken de regionala eller lokala polisorganen med stöd av generalfullmakten äga inkräkta på den beslutanderätt, som i samma ämne eller fråga tillagts annat organ enligt specialregleringen, såvida ej sådan befogenhet uttryckligen tillagts dem genom specialregleringen eller kan anses överensstämma med dess syfte.[6] Utan dylikt bemyndigande är sålunda polismyndigheten i kraft av generalklausulen icke berättigad att inom det avsnitt av ordnings- och säkerhetspolitin som specialregleringen omfattar ålägga den enskilde ytterligare förpliktelser utöver dem som han är skyldig att underkasta sig på grund av specialregleringen. Saknas sådant bemyndigande, måste ett intrång på specialorganets behörighetsområde principiellt betecknas som ett rättsstridigt kompetensöverskridande.

Nämnda begränsningsnorm är allmänt erkänd i såväl doktrinen och rättspraxis som den positiva rätten. Sålunda kan nämnas att den i vissa under senare tid utfärdade författningar som röra specialpolitins egentliga område uttryckligen inskrivits bland de grundläggande begränsningsprinciper som gälla för den kommunala normgivningsmakten. Där stadgas nämligen att lokala föreskrifter ej få avse förhållande, som regleras genom annan författning.[7]

Ett uttryck för ifrågavarande, för den politirättsliga maktutövningen allmängiltiga begränsningsprincip är den doktrinära klassiska satsen lex specialis legi generali derogat, dvs. att en speciell regel äger företräde framför en mera allmän.[8] För tillämpligheten av denna sats i fråga om det här föreliggande kompetensspörsmålet måste emellertid vissa allmänna förutsättningar uppställas. En primär förutsättning är sålunda, att det intresse som specialbemyndigandet innefattar faller inom generalklausulens

[6] Så är såsom framgår av kap. VII ej sällan förhållandet.

[7] Så t. ex. enligt 7 § 1 st. AOSt, 65 § 2 st. HSt och 1 § 2 st. BrSt. Se härom närmare t. ex. departementschefens uttalanden i KPr 1956:143 s. 110.

[8] Denna sats synes vara allmänt erkänd inom den kontinentala doktrinen; om tysk rätt se t. ex. Fleiner s. 396 och Drews-Wacke s. 48 ff., 150 f. I vad mån ifrågavarande tes är grundfäst i den svenska förvaltningsrättsliga doktrinen synes oklart; jfr t. ex. Herlitz, Föreläsningar III s. 304 och Sundberg s. 668. Jfr även Strömberg s. 90.

ämnesområde såsom gränserna för detta i det föregående uppdragits. Därjämte måste specialregleringen materiellt rättsligt vara uttömmande. Detta innebär att regleringen så noga och ingående bestämmer myndighetens ingreppsrätt, att en tillämpning av generalklausulens befogenheter blir överflödig. Endast om båda de nu nämnda förutsättningarna äro uppfyllda, kan det ansvar för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, som generalklausulen ålägger polismyndigheterna inom deras respektive förvaltningsområden, anses ha flyttats över på specialorganet. Först då kan den delegation av den kungliga makten, som specialbemyndigandet, liksom generalklausulen, statsrättsligt innebär, betecknas som exklusiv.[9]

Är specialregleringen uttömmande, måste det antagas att lagstiftaren ej avsett att en kumulativ tillämpning av generalklausulens maktbefogenheter skall ifrågakomma. Detta gäller såväl generella som individuella ingripanden. En motsatt uppfattning strider mot den ovan berörda grundläggande satsen om myndigheternas exklusiva kompetens, som ju syftar till att förebygga kompetenskonflikter, och måste därjämte givetvis anses i hög grad otillfredsställande ur allmän rättssäkerhetssynpunkt. En kumulativ tillämpning av generalklausulen i sådana fall, då specialförfattningen innehåller en uttömmande och fullständig reglering av maktutövningen, strider dessutom mot den för den politirättsliga ingreppsrätten grundläggande behovsprincipen.[10] Har lagstiftaren utrustat specialorganet med de maktmedel han bedömt vara erforderliga och tillräckliga för regleringens genomförande, är denna bedömning slutgiltig och bindande för polismyndigheterna liksom för andra myndigheter. I sådana fall föreligger ej heller något praktiskt behov av att för samma ändamål taga i anspråk de maktresurser som generalklausulen inrymmer. Annat blir däremot rättsläget, om det av specialregleringen eller dess syfte icke framgår, att denna är att betrakta som exklusiv. Då kan generalklausulen, därest så befinnes erforderligt ur allmän ordnings- och säkerhetssynpunkt, användas för att täcka förekommande luckor

[9] Jfr ovan s. 3.
[10] Jfr kap. VIII.

i lagstiftningen, och de befogenheter, som enligt generalklausulen tillkomma länsstyrelsen, kunna då spela en supplerande roll.[11] Vad nu sagts gäller också i sådana fall, då den reglering som specialförfattningen omfattar tillgodoser intressen som ligga utanför generalklausulens ämnesområde, exempelvis militära, sociala etc. I dylika rättslägen uppfyller regleringen icke den ovan uppställda primära förutsättningen för tillämpningen av satsen om exklusiv kompetens.

Att avgöra i vad mån specialförfattningarnas regleringar äro att anse som exklusiva är, såsom i det föregående framhållits, ofta ej lätt. Som en konsekvens av den ovan framställda satsen lex specialis legi generali derogat torde dock helt generellt kunna antagas, att — i den mån ej annat framgår av specialregleringen — generalklausulen endast är avsedd att fylla en sekundär, kompletterande funktion i den mån resp. författning medger en ytterligare inskränkning av den enskildes rätt och handlingsfrihet utöver den som specialregleringen inrymmer.

För att specialregleringen skall anses vara exklusiv bör som tidigare nämnts fordras dels att denna avser ett ämne som omfattas av generalklausulens ändamålsbestämmelse, dels att regleringen är att betrakta som uttömmande. Frågan huruvida förstnämnda förutsättning är för handen torde icke bereda några större svårigheter på grund av det sätt, varpå den polisiära generalklausulens ordnings- och säkerhetsbegrepp i det föregående avgränsats mot närliggande ämnesområden. Betydligt mera vansklig blir däremot bedömningen när det gäller frågan i vad mån specialregleringen kan anses uttömmande och fullständig. De svårigheter som härvid möta torde dock huvudsakligen begränsa sig till författningar rörande den egentliga politin, och det synes också främst vara inom denna del av ordnings- och säkerhetssektorn som spörsmålet

[11] Som typexempel kan nämnas bevakningslagen. Av lagens förarbeten framgår att den icke utesluter tillämpning av vitesbefogenheten i 7 § LI; se justitiedepartementets promemoria 1940:2 s. 13. Där utsäges uttryckligen att länsstyrelsen med tillämpning av nämnda befogenhet äger meddela fridlysningsförbud, om så anses lämpligare av hänsyn till bevakningslagens straffsanktion, dagsböter eller fängelse. Motsatt uppfattning hävdas av Strömberg s. 91 f.

om konkurrerande kompetens aktualiseras. Till ifrågavarande rättsstoff torde i första hand vara att hänföra de författningar, som sedan gammalt bilda den primära grundvalen för det materiella politibegreppet i egentlig, trängre mening, nämligen AOSt, HSt, BySt, BrL och BrSt.[12] Tvekan inställer sig också rörande olika frågor beträffande några med dessa författningar sammanhörande författningar, t. ex. VägtrF, förordningarna om brandfarliga och explosiva varor, EpiL och EpizooL. Lagstiftningsakterna angående andra ämnesområden inom specialpolitin som här äro av intresse lära däremot i allmänhet få anses exklusiva och torde alltså merendels utesluta en tillämpning av exempelvis länsstyrelsens befogenheter enligt dess instruktionella generalfullmakt såvitt avser de frågor som regleras i hithörande författningar. Som exempel på dylika författningar kunna nämnas strålskyddslagen, AtomskL, uran-, atomenergi-, gruv- och stenkolsfyndighetslagarna, naturskyddslagen, lagarna om forn- och byggnadsminnen, djurskyddslagen, KK 6 nov. 1959 om offentlig förevisning av djur, KK 15 dec. 1944 angående transport av vissa levande djur med motorfordon m. m., lagen om tillsyn över hundar, VapenF och StilettF, lagstiftningen om innehav och nyttjande av radioanläggning, författningarna om biografföreställningar, filmcensur och andra författningar, som enligt den i det föregående förordade systematiseringen av specialpolitins rättsstoff hänförts till näringspolitin. Till denna kategori torde vidare kunna hänföras LAV samt lagstiftningen angående sjötrafik, luftfart och civilförsvaret.[13]

Även beträffande de nu exemplifierade författningarna kan emellertid spörsmålet angående regleringarnas exklusivitet icke med bestämdhet avgöras utan en närmare undersökning i varje särskilt fall. Och jämväl på denna väg torde det ej sällan vara förenat med stora svårigheter att med tillämpning av gängse tolkningsmetoder få ett klargörande otvetydigt svar.

Såsom tidigare förutskickats faller det utom ramen för detta arbete att här företaga någon närmare djuplodande undersökning av det synnerligen omfångsrika författningsmaterial inom special-

[12] Jfr ovan s. 73 ff.
[13] Se nedan s. 320 ff.

politins olika områden, där konkurrerande kompetensspörsmål av ovan antydd art kunna uppkomma. En sådan undersökning tillhör specialpolitirättens materiella del. Närmast som en illustration av den allmänna karaktären och arten av de problemställningar rörande kompetensförhållandet mellan specialregleringarna och polismyndigheternas generalklausul som i tillämpningen kunna aktualiseras skola dock i det följande anföras och diskuteras några exempel främst inom ordnings- och säkerhetspolitins egentliga område.

En av de specialförfattningar, som i förevarande avseende tilldrager sig ett alldeles särskilt intresse, är AOSt. Genom denna författning regleras, såsom redan framgår av dess rubrik, centrala och betydelsefulla delar inom ordningspolitins rättsområde, vilka äro av stor vikt för såväl den sociala som individuella samlevnaden.[14] Med hänsyn till det organiska samband, som sedan gammalt råder mellan de intressen som regleras genom nämnda stadga och de som generalklausulen omfattar, kunna helt naturligt i tillämpningen kompetens- och gränsdragningsspörsmål lätt uppkomma. De praktiskt viktigaste av dessa har dock — såsom förut påpekats — lagstiftaren, liksom beträffande vissa andra delar inom specialpolitin, sökt lösa på samordningens väg.

De problemställningar, som det är av intresse att i detta sammanhang särskilt uppmärksamma, hänföra sig främst till den återverkan som regleringarna i AOSt kunna utöva på länsstyrelsens allmänna ingreppsrätt med stöd av generalklausulen i 5 § och vitesbefogenheten i 7 § 1 mom. LI.[14a] Vad först angår den generella förordningsmakten följer av de i kap. VII berörda allmänna kompetensreglerna att länsstyrelsens normgivningsbefogenhet icke får inkräkta på den lokala förordningsrätt som tillkommer kommunerna enligt AOSt (7 §) och andra författningar. För sådant intrång i den kommunala självbestämmanderätten krävs uttryckligt medgivande av Kungl. Maj:t.[15] Den kommunala normgivningsmakten enligt AOSt avser, liksom enligt HSt, LivsmSt, BrSt och andra författningar, generella föreskrifter av stadigvarande

[14] Jfr Sjöholm, FT 1961 s. 144 ff.
[14a] Jfr Strömberg, FT 1958 s. 177 ff.
[15] Jfr ovan s. 209.

natur.[16] Härav följer att länsstyrelsens lokala förordningsmakt såvitt avser generella förbud och påbud enligt LI i princip är begränsad till föreskrifter av tillfällig natur samt till föreskrifter som icke omfatta kommunen i dess helhet eller en viss del därav utan avse endast vissa, lokalt konkretiserade platser, anläggningar o. d. Till denna kategori höra exempelvis tillträdesförbud beträffande hamnområden eller viss del därav, för folkförsörjningen viktiga fabriksområden, allmänfarliga anläggningar, områden, där skjutövningar och andra dylika förehavanden äga rum, fridlysningsförbud i samband med arbetskonflikter o. d.[17]

Av det sagda torde framgå att någon konkurrerande kompetens ej kan aktualiseras mellan kommunernas och länsstyrelsens normgivningsrätt enligt AOSt och LI. Sådana kompetenskonflikter förhindras för övrigt redan av den i 7 § 1 mom. LI för länsstyrelsens vitesbefogenhet uppställda generella inskränkningen, att vite icke får användas i fall, där ansvar är i lag stadgat. Såsom i annat sammanhang påpekats gäller nämligen denna begränsning även kommunala lokala ordningsföreskrifter som äro straffsanktionerade,[18] och de materiella bestämmelserna i de ordningsstadgor, som utfärdats med stöd av 7 § AOSt, äro genomgående straffbelagda.[19]

[16] Se t. ex. KPr 1956:143 s. 109.

[17] Om lagligheten av förbud mot skjutning å skjutbana se t. ex. RÅ 1955 I 211 ävensom RÅ 1950 I 212. Obs. stadgandet i 6 § 3 st. AOSt, enligt vilket skjutbana, som ej tillhör krigsmakten, icke får tagas i bruk innan den godkänts av den lokala polismyndigheten. — Ang. lagligheten och lämpligheten av fridlysningsförbud vid arbetskonflikter se ovan s. 279 not 45.

[18] Se ovan s. 218.

[19] Detta sammanhänger därmed, att ansvarsstadgandet i det inom kommunförbunden upprättade normalförslaget till lokal ordningsstadga (25 §) omfattar förseelse mot alla i förslaget upptagna materiella bestämmelser och att detta förslag regelmässigt följts av kommunerna och fastställts. Annorlunda förhåller det sig med det av Kungl. Maj:t fastställda normalförslaget till hälsovårdsordning. Där ha endast vissa av förslagets bestämmelser straffsanktionerats och den ledande principen har därvid — i överensstämmelse med departementschefens uttalande i KPr 1958:B 46 s. 321 — varit att straff utsatts blott i sådana fall, då efterlevnaden av bestämmelsen i hälsovårdsordningen icke lämpligen kan framtvingas genom vitesföreläggande eller annan åtgärd av hälsovårdsnämnden. Ej hel-

Med avseende å innehållet och räckvidden torde länsstyrelsens förordningsbefogenhet icke kollidera med de allmänna ordningsföreskrifterna i 2—6 §§ AOSt. Vissa motivuttalanden synas ge vid handen att det icke är meningen att stadgan skall innebära någon principiell inskränkning i den befogenhet i ordningshänseende, som enligt rättspraxis tidigare tillkom länsstyrelsen med stöd av LI, på ett undantag när, nämligen i fråga om meddelande av förbud och andra inskränkningar rörande offentliga tillställningar.[20] Enligt en allmänt erkänd praxis ansågs länsstyrelsen med stöd av vitesbefogenheten i LI äga utfärda såväl generella som individuella förbud mot sådana tillställningar ävensom mot allmänna sammankomster.[21] Såväl av utformningen av föreskrifterna om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster i AOSt (9—22 §§) resp. LAS som av förarbetena framgår emellertid tydligt, att dessa regleringar äro exklusiva och alltså upphäva länsstyrelsens tidigare befogenhet att utfärda vitessanktionerade förbud eller

ler ha sådana detaljföreskrifter straffbelagts, vilkas efterlevnad det ställer sig svårt att i praktiken övervaka. Se kommentaren till detta normalförslag s. 10 f. ävensom KPr 1958:B 46 s. 296. Jfr vidare straffbestämmelserna i det av sjöfartsstyrelsen fastställda normalförslaget till hamnordning (22 §) — se ovan s. 222 not 8 — och statens brandinspektions med stöd av uttalande i KPr 1962:12 s. 128 i samråd med kommunförbunden upprättade förslag till brandordning (26 §); brandinspektionens meddelanden 1963:3. — Det må anmärkas, att i motiven till straffbudet 27 § BrSt utsägs uttryckligen att detta icke får användas beträffande åsidosättande av skyldigheter, vilkas iakttagande enligt BrL och BrSt skall framtvingas genom vitesföreläggande. Jfr härom ovan s. 218 not 37. Att det ej är meningen att alla bestämmelser i lokala förordningar skola straffbeläggas har tidigare framhållits; se ovan s. 250.

[20] Se t. ex. KPr 1956:143 s. 118.

[21] Se AOSt:prop. s. 162 f. — Ang. länsstyrelsens tidigare befogenhet att med stöd av LI utfärda vitesförbud mot offentliga tillställningar och sammankomster se 1919 års förut omnämnda bet. ang. församlingsrättslag s. 18 f. samt JO 1911 s. 178 (vitesförbud mot föredrag och sammankomster å allmän väg); jfr JO 1916 s. 85 (vitesförbud mot hållande av valmöten i närheten av militär förläggning olagligt). Se vidare rättsfallen NJA 1915 s. 634 (av länsstyrelse på grund av barnförlamningsepidemi utfärdat vitesförbud mot offentliga danstillställningar och andra folksamlingar) och 1929 s. 109 (av länsstyrelse i anledning av fara för spridning av mul- och klövsjuka meddelt vitesförbud mot offentliga sammankomster m. m.) ävensom RÅ 1919 C 251; jfr även Strömberg s. 86 not 58.

andra inskränkande föreskrifter rörande sådana tillställningar och sammankomster, som regleras i dessa författningar. Detta gäller såväl generella som individuella ingripanden.[22]

Det förtjänar påpekas, att det genom AOSt och LAS införda förbudet mot meddelande av inskränkande föreskrifter angående offentliga tillställningar och sammankomster även gäller polischefens befogenheter enligt 8 § AOSt; se 1 st.

Länsstyrelsens befogenhet jämlikt 11 § EpiL att vid epidemier sörja för att folksamlingar, som kunna bidraga till sjukdomens utbredning, förbjudas avses dock skola bibehållas oförändrad, liksom länsstyrelsens rätt enligt 4 § EpizooL att utfärda föreskrifter till förekommande och hämmande av sådana smittsamma sjukdomar, som lagen omfattar.[23] Frånsett dessa undantag är sålunda länsstyrelsens befogenhet att ingripa mot offentliga tillställningar och sammankomster numera begränsad till att meddela dispens från det i 10 § AOSt uppställda förbudet mot hållande av offentliga tillställningar å vissa där angivna helgdagar samt att — efter Kungl. Maj:ts bemyndigande — vid farsot, krig, krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden meddela härav

[22] Jfr departementschefens uttalanden i KPr 1956:143 s. 162 f. — Det må anmärkas, att även den i 1919 års betänkande föreslagna lagregleringen av församlingsrätten var exklusiv och att erinran därom upptogs i det av de sakkunniga framlagda förslaget till ändring av då gällande 1918 års LI, se bet. s. 40 ff., 52, 59 (författningsändringen) och s. 61. Jfr även KPr 1962:12 s. 127 ang. BrL och BrSt.

[23] Se AOSt:prop. s. 163. Förbud, som länsstyrelsen utfärdar med stöd av EpiL, är ej straff- eller vitessanktionerat enligt lagen. Vite anses enligt praxis likväl kunna utsättas, se t. ex. det ovan s. 316 not 21 anmärkta rättsfallet NJA 1915 s. 634. Länsstyrelsens förordningsbefogenhet enligt EpizooL är däremot straffsanktionerad enligt lagens 12 § men icke förenad med vitesrätt. Jämlikt EpizooL:s tillämpningskung. 12 april 1935 (nr 106) ålägges länsstyrelsen att vid bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar förbjuda nöjestillställningar och sörja för förhindrande av folksamlingar, vilka kunna bidraga till smittas spridande (3 § punkt 9). Länsstyrelsens vitesbefogenhet enligt EpiL omfattar ej förelägganden, som rikta sig mot allmänheten eller enskild (26 § 2 mom.). Samma inskränkning gäller för länsstyrelsens vitesrätt enligt 81 § HSt. Enligt praxis har dock länsstyrelsen ansetts äga befogenhet att i undantagsfall ingripa med vitesföreläggande även mot enskilda och denna rätt avses enligt motiven alltjämt skola gälla; se KPr 1958:B 46 s. 317.

betingade förbud mot offentliga tillställningar och sammankomster inom länet eller del därav (11 § AOSt resp. 2 § LAS).[24]

Vad härefter angår länsstyrelsens ingreppsrätt i individuella fall med stöd av generalklausulen i LI så torde denna — bortsett från vad ovan anmärkts angående det generella förbudet att ingripa mot offentliga tillställningar och sammankomster — icke avses skola principiellt inskränkas genom AOSt:s regleringar. Härav följer att länsstyrelsen i kraft av generalfullmakten äger ingripa supplerande i fråga om sådana förehavanden och förhållanden, som regleras i stadgan, därest behov därav i särskilt fall föreligger av ordnings- och säkerhetsskäl. Beträffande omfattningen av ingreppsrätten torde samma allmänna begränsning böra gälla som enligt motivuttalanden avses skola äga tillämpning på den kommunala normgivningen, dvs. att endast längre gående föreskrifter eller åtgärder kunna ifrågakomma. Inskränkning av AOSt:s allmänna ordningsföreskrifter är däremot ej tillåten.[25] Dessa föreskrifter äro nämligen att betrakta som minimibestämmelser, vilka — med de begränsningar som följa av stadgans särskilda regleringar — under alla förhållanden skola gälla inom varje kommun. Enligt det sagda torde sålunda länsstyrelsen exempelvis teoretiskt vara befogad att, därest så befinnes påkallat av allmänna ordnings- och säkerhetshänsyn, med stöd av generalklausulen i LI kunna förständiga fastighetsägare, som underlåter att undanskaffa snö och is, som är till olägenhet för gångtrafiken (3 §), att snarast göra detta. Likaså torde länsstyrelsen under samma förutsättning vara oförhindrad att med stöd av berörda generalbemyndigande ingripa för att avlägsna en omedelbart förestående fara dels i sådana fall, som omfattas av bestämmelserna i 4-6 §§ AOSt, dels i andra än där avsedda situationer. Rätt att härvid enligt 7 § LI utsätta vite kan dock — såsom tidigare framhållits — föreligga endast i sådana fall, då stadgans straff-

[24] Tillämpning av vitesbefogenheten i 7 § 1 mom. LI är utesluten på grund av straffsanktioneringen i 29 § AOSt och 15 § LAS.

[25] Se departementschefens uttalande i AOSt:prop. s. 110. Samma principiella begränsningar gälla även för den kommunala normgivningen enligt HSt (65 §) och BrSt (1 §); se KPr 1958:B 46 s. 296 f. och KPr 1962:12 s. 125 f.

bestämmelser icke äro tillämpliga. Vad nu sagts torde principiellt även gälla beträffande frågor som äro reglerade i lokal ordningsstadga.[26]

Något praktiskt behov för länsstyrelsen att ingripa i kompletterande eller skärpande syfte i sådana fall, som äro reglerade i AOSt eller genom lokala ordningsföreskrifter, torde dock icke kunna föreligga i någon större utsträckning. Att ingripa i konkreta situationer är för övrigt icke någon primär uppgift för länsstyrelsen i dess ställning av högsta polismyndighet i länet. Denna angelägenhet tillhör den lokala polisorganisationen, vars verksamhet för det allmänna trygghetstillståndets vidmakthållande genomgående utgöres av handlingar av denna typ. För att förstärka de befogenheter, som för detta ändamål enligt PI och andra författningar stå polisen till buds, ha de lokala polismyndigheterna (polischeferna) i 8 § AOSt tillagts en ganska vittgående rätt att i individuella fall ingripa i den enskildes rätt och handlingsfrihet. Denna ingreppsrätt omfattar som tidigare nämnts dels att utfärda ordningsföreskrifter, dels att meddela förbud och påbud. Befogenheterna äro straffsanktionerade och innefatta därjämte rätt för polismyndigheten att förelägga vite eller låta utföra åtgärden på den försumliges bekostnad (28 och 31 §§).[27] På grund av de vidgade maktbefogenheter, som sålunda numera stå de lokala polisorganen till buds vid fullgörande av deras primära uppgift för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande, torde länsstyrelsen mera sällan ha anledning att utnyttja sin individuella ingreppsrätt enligt generalklausulen. Detta torde endast behöva ifrågakomma i sådana fall, då polismyndigheten ej gör bruk av sina befogenheter enligt 8 § AOSt, PI eller andra rättsnormer. Några kompetenskonflikter mellan länsstyrelsens och de lokala polismyndigheternas befogenheter torde emellertid därvid icke uppkomma. Länsstyrelsens ingreppsrätt jämlikt generalklausulen är nämligen, på sätt i det föregående anmärkts, endast sekundär och supplerande och är därjämte underkastad den allmängiltiga behovsprincipen.[28] Skulle polismyndigheten i något fall underlåta

[26] Jfr ovan s. 226.
[27] Se ovan s. 134 f.
[28] Se ovan kap. VIII.

att ingripa med stöd av 8 § AOSt, då ett påtagligt behov föreligger, eller eljest ej behörigen fullgöra sina åligganden för ordningens och säkerhetens upprätthållande, torde nämligen länsstyrelsen kunna förständiga polischefen att ingripa och fullgöra sin tjänsteplikt dels med stöd av de allmänna befogenheter, som tillkomma länsstyrelsen i egenskap av högsta polismyndighet inom länet och med hänsyn till det därmed förenade ansvaret för den allmänna ordningens och säkerhetens tryggande därstädes, dels instruktionsvägen i kraft av tillsynsmyndigheten över de lokala polisorganen (3 § LI).[29]

Sammanfattningsvis kan sålunda fastslås, att AOSt i praktiken torde ge upphov till anmärkningsvärt få kompetensspörsmål beträffande förhållandet till länsstyrelsens och även de lokala polismyndigheternas maktverksamhet enligt LI resp. PI. Å andra sidan måste konstateras, att de ganska omfattande polisiära ingreppsbefogenheter, som tidigare tillkommo länsstyrelsen i kraft av LI:s generalbemyndiganden, genom stadgan blivit kraftigt reducerade.[30]

Härefter skola behandlas några andra specialförfattningar, som reglera ämnesområden inom ordningspolitin och vilka i förevarande sammanhang äga intresse, nämligen VägtrF och LAV. Båda dessa författningar, liksom andra författningar inom vägtrafiklagstiftningens område, t. ex. KF 25 okt. 1940 ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m. och därtill hörande författningar, torde nämligen i allmänhet böra betraktas som exkluderande.[31] Detta innebär att länsstyrelsen eller andra polismyndigheter i kraft enbart av den instruktionella generalklausulen icke kunna anses berättigade att ingripa i den enskildes rätt och handlingsfrihet rörande frågor, som äro uttömmande och fullständigt reglerade i dessa

[29] Om länsstyrelsens ifrågavarande tillsynsmyndighet se särskilt Herlitz, Föreläsningar II s. 149 ff. och där åberopad litteratur, Sundberg s. 293 ff., Andersen s. 294 ff. och Ugyldige Forvaltningsakter s. 70 ff. samt Willgren s. 302 ff. Jfr även E. Andersen a.a. passim.

[30] Jfr Strömbergs slutsats och synpunkter i FT 1958 s. 182 ff. såvitt avser vitesbefogenheten i 7 § LI.

[31] Jfr ovan s. 74 not 62.

författningar. Sålunda torde det exempelvis vara uppenbart, att polismyndighet med stöd av generalklausulen icke kan anses äga ingripa med generella föreskrifter mot sådant buller från motorfordon som avses i 58 § 1 st. VägtrF.[32] Lika litet kan polismyndighet med stöd av sina allmänna instruktionella befogenheter vara berättigad att meddela allmängiltiga kompletterande föreskrifter i skärpande eller mildrande riktning rörande sådana angelägenheter, som 1940 års förordning om yrkesmässig trafik reglerar. Hinder däremot möter för övrigt redan av den förut omnämnda generella satsen, att generalklausulen icke berättigar till ingripande i konkurrensinskränkande syfte.[33] Ej heller får länsstyrelsens förordningsmakt enligt 5 och 7 §§ LI inkräkta på den normgivningsbefogenhet, som tillkommer militära myndigheter och civilförsvarsstyrelsen enligt vägtrafikkungörelserna 5 nov. 1954 (nr 636 och 637).[34]

Däremot torde vitesbefogenheten i 7 § LI berättiga länsstyrelsen att ingripa för att avvärja faror, som kunna hota trafiken på allmänna vägar, t. ex. avlägsnande av fallfärdiga träd eller föremål som skymma sikten o. d., därest det anses nödvändigt för trafiksäkerheten och annan myndighet underlåter att använda sina i sådant syfte tillagda befogenheter.[35]

[32] Jfr JO 1958 s. 320 ff.

[33] Se ovan s. 277.

[34] Vad ovan i texten anmärkts gäller principiellt också beträffande polismyndighets befogenheter enligt 8 § AOSt.

Spörsmålet om gränsdragningen mellan länsstyrelsens förordningsmakt enligt 61 § VägtrF och den kommunala normgivningen enligt 7 § AOSt har varit föremål för prövning i rättsfallet RÅ 1963:2. Av motiveringen till RegR:s ställningstagande i målet framgår, att förstnämnda lagrum avser åtgärder som uteslutande syfta till att reglera trafiken och att hinder följaktligen icke möter mot att i lokal ordningsstadga intaga föreskrifter angående förbud mot eller inskränkning av exempelvis ridning, framförande av motorfordon eller annan trafik å allmän plats, under förutsättning att regleringen främst avser att tjäna den allmänna ordningens intressen.

[35] Se t. ex. vägsynenämndens befogenhet enligt 36 § LAV att vidtaga erforderliga åtgärder för borttagande av träd, buskar o. d. som påkallas i trafiksäkerhetens intresse. Denna befogenhet är, liksom andra befogenheter enligt denna lag, ej vitessanktionerad och synes ej heller vara straffbelagd;

Även länsstyrelsens bemyndigande i 5 § sjötrafikförordningen att efter samråd med sjöfartsstyrelsen utfärda generella lokala föreskrifter om fartbegränsning i svenska farvatten, förbud mot ankring m. m. torde vara exklusivt och torde alltså utesluta tillämpningen av länsstyrelsens polisiära befogenheter enligt LI. En kumulativ tillämpning av vitesbefogenheten i 7 § LI är utesluten även av den anledningen, att trafikförordningens nämnda bemyndigande är straffsanktionerat (17 §).

Det förtjänar påpekas, att den befogenhet att utfärda lokala sjötrafikföreskrifter, som tillkom länsstyrelsen enligt den tidigare gällande, i anslutning till 5 kap. 12 § vattenlagen utfärdade kungörelsen 26 maj 1961 (nr 178), vilken upphävts genom sjötrafikförordningen, var vitessanktionerad.[36] I sjötrafikförordningen har emellertid vitesrätten ersatts med straffsanktion (böter högst 300

se avfattningen av ansvarsstadgandet i lagens 61 §. Däremot torde det vara tveksamt, huruvida med stöd av generalklausulen i LI ingripande kan ske för borttagande av anslagstavlor för meddelande av kommunala angelägenheter, föreningssammanträden e. d., därest detta finnes erforderligt ur trafiksäkerhetssynpunkt. Dylika anslagstavlor äro nämligen undantagna från regleringen i 39 § LAV, och denna torde avses skola vara exklusiv; jfr JO 1958 s. 367 f. — Ang. rättspraxis se t. ex. RÅ 1940 E 86 (föreläggande jämlikt LI för drätselkammare att ur trafiksäkerhetssynpunkt vidtaga vissa åtgärder för skyddandet av en åldrig alm som ansågs böra fredas såsom naturminnesmärke), RÅ 1951 I 14 (vitesföreläggande enligt LI att nedriva eller förstärka en bristfällig uthusbyggnad invid allmän väg som befarades rasa ut över vägen); jfr även RÅ 1962 K 439. — Om vidtagande av åtgärd för erhållande av fri sikt över järnväg vid korsning med allmän väg se RÅ 1950:19. — Jfr även ovan s. 124 not 17 anmärkta rättsfall ang. länsstyrelsens ingripande mot hundar som förorsakade trafikfara. Numera torde behovet av ingripande i sådant syfte kunna tillgodoses genom lagen 30 juni 1943 om tillsyn över hundar. Principiellt torde även befogenheterna i 8 § AOSt kunna användas för avvärjande av trafikfarligheter, exempelvis för avlägsnande av reklamskylt eller annan anordning, som utan tillstånd enligt 2 § stadgan uppsatts å allmän plats och vilken finnes vara till hinder eller olägenhet för trafiken eller innebära fara därför. Likaledes torde ifrågavarande befogenheter och polisens allmänna åligganden och befogenheter enligt PI principiellt innebära rätt för polismyndigheten att i konkreta fall ingripa mot byggnadsverksamhet, som utgör påtaglig fara för allmänna trafiken eller säkerheten eller medför uppenbar risk för arbetarnas liv och hälsa; jfr SOU 1922: 49 s. 165.

[36] Samma var förhållandet beträffande de tidigare författningarna i ämnet, KK 16 dec. 1955 (nr 680) och Kcirk. 5 mars 1954 (nr 58).

kronor). Någon motivering till denna ändring återfinnes icke i propositionen i ämnet.[37]

Intressen och synpunkter rörande trafiksäkerheten kunna och skola beaktas även vid tillståndsprövning och utövningen av andra befogenheter, som tillkomma polismyndigheten enligt AOSt och med stöd av denna utfärdade kommunala lokala ordningsföreskrifter. Hur långt denna rätt sträcker sig synes i praktiken vara oklart, och denna ovisshet torde främst gälla avgränsningen mot vissa bemyndiganden och andra regleringar i de allmänna trafik- och vägförfattningarna, i första hand VägtrF och LAV. Ett exempel på dylika intresse- och kompetensspörsmål erbjuder tillståndsregleringen i 2 § AOSt, och detta gäller främst avgränsningen mot vissa bestämmelser i VägtrF. I fråga om LAV utsäges

[37] KPr 1962:94. Förslag om att i sjötrafikförordningen inarbeta föreskrifterna i 1961 års författning framfördes från länsstyrelsehåll först under remissbehandlingen (prop. s. 9). — Beträffande räckvidden av länsstyrelsens befogenheter enligt den nya författningen förtjänar framhållas, att dessa utvidgats till att även förbjuda eller inskränka båttävling, vattenskidåkning eller liknande sport samt att de icke såsom enligt 1961 års kungörelse äro begränsade till trafiken i allmän farled utan omfatta allt svenskt farvatten, dvs. även mindre vattendrag och smärre sjöar eller andra vattenområden, där trafikreglering kan vara påkallad; se prop. s. 15. Även privata vattenområden kunna sålunda principiellt bli föremål för trafikreglerande åtgärder. Härvid torde dock förutsättas, att initiativ till sådant ingripande i enskilds rätt och handlingsfrihet avses skola utgå från denne eller hans rättsinnehavare.

Ang. tidigare rättspraxis om utfärdande av trafikinskränkande lokala ordningsföreskrifter rörande allmän farled se t. ex. rättsfallen RÅ 1929:24 och 92. Sistnämnda rättsfall gällde frågan om befogenhet för länsstyrelsen att med stöd av LI:s generalklausul till skydd för vinterväg utfärda föreskrifter om begagnande av allmän farled. Länsstyrelsen ansåg att denna befogenhet omfattade det föreliggande fallet och utfärdade generellt vitesförbud för maskindrivna fartyg att passera genom den i målet aktuella farleden. RegR underkände länsstyrelsens ståndpunkt och deklarerade, att fråga om meddelande av särskilda föreskrifter angående begagnande av allmän farled skulle prövas jämlikt 5 kap. 12 § vattenlagen och att sådant Kungl. Maj:ts bemyndigande som avsåges i detta lagrum icke tillagts länsstyrelsen. Av detta rättsfall framgår alltså klart, att vattenlagens berörda bestämmelser äro exklusiva och utesluta tillämpning av de polisiära befogenheterna enligt LI. Ifrågavarande rättsavgörande är intressant även ur den synpunkten, att av länsstyrelsens motivering till dess ställningstagande framgår, att generalklausulen i LI vid denna tid av länsstyrelserna allmänt betraktades som ett reservbemyndigande med stor räckvidd.

uttryckligen i AOSt att denna lag är exklusiv och att tillståndsregleringen i 2 § skall äga tillämpning endast såvitt avser åtgärd, som ej är reglerad i LAV (2 § 3 st.).[38] Till åsyftade problem hör avgränsningen av kompetensområdet för polismyndighetens tillståndsprövning enligt 2 § AOSt mot VägtrF:s föreskrifter om uppställning av fordon, som medför fara, hinder eller olägenhet för trafiken. Denna gräns torde principiellt kunna dragas så, att tillståndsprövningen enligt AOSt omfattar sådana former av ianspråktagande av allmän plats, mot vilka VägtrF icke erbjuder några korrektivmedel, dvs. sådana fall, då det tillståndspliktiga ianspråktagandet av platsen som sådan (upplaget, försäljningsverksamheten, ställningen etc.) framkallar fara, hinder eller olägenhet för trafiken, inbegripet även gångtrafiken.[39] Sanktionsmedel mot den fara och olägenhet för trafiksäkerheten som uppställning av fordon medför finnas i VägtrF (straffbestämmelserna i 67 och 68 §§) och lagen om straff för vissa trafikbrott. Av denna gränsdragning torde följa, att polismyndighetens tillståndsprövning enligt 2 § AOSt icke får avse de konsekvenser, som platsens ianspråktagande för det aktuella ändamålet kan medföra ur de trafiksynpunkter, som VägtrF avser att tillgodose.

Den nu angivna begränsningen i fråga om beaktande av trafiksäkerhetens intressen vid tillståndsprövning enligt 2 § AOSt torde böra äga motsvarande tillämpning beträffande polismyndighetens övriga befogenheter enligt AOSt såsom rörande offentliga tillställningar och enligt 8 §, liksom för de befogenheter, som tillkomma polismyndighet jämlikt LAS. Den bör även gälla beträffande länsstyrelsens befogenheter enligt LI:s generalklausul.

Någon befogenhet för länsstyrelsen att vidtaga generella eller individuella ingripanden rörande sådana förhållanden, som avhandlas i byggnads- och brandlagstiftningen och därtill anslutande författningar, torde knappast kunna grundas på generalklausulen i LI. Ifrågavarande regleringar torde nämligen genomgående avses skola vara uttömmande och fullständiga. Såsom tidigare framhållits ha även ordnings- och säkerhetsintressen beaktats vid utformandet av ByL:s och BySt:s materiella bestämmelser, och

[38] KPr 1956:143 s. 84.
[39] Jfr NJA 1958 s. 154 särskilt s. 159 f.

dessa intressen avses också skola beaktas av såväl de beslutande som övervakande byggmyndigheterna både på det lokala och centrala planet.[40] Samma är merendels även förhållandet beträffande brandpolitins rättsstoff.[41]

Frågan i vad mån de regionala och lokala polismyndigheternas befogenheter enligt LI resp. PI och 8 § AOSt inom ifrågavarande rättsområde kunna fylla en supplerande, kompletterande uppgift kan emellertid, såsom tidigare understrukits, icke besvaras generellt utan måste avgöras in concreto. Som ett belysande exempel på hithörande frågeställningar kan nämnas befogenheten för polisen att vid fara för missbruk interimistiskt omhändertaga explosiv vara. Detta spörsmål har såvitt avser explosiv vara, som innehaves av den som enligt 1949 års förordning om explosiva varor erhållit vederbörligt tillstånd därtill, behandlats i en av JO den 14 dec. 1959 till Kungl. Maj:t avlåten framställning om viss komplettering av nämnda förordning. I framställningen, som är

[40] Se ovan särskilt kap. II och IV. Det bör observeras att länsstyrelsens ingreppsmöjlighet med stöd av tillsynsplikten i 7 § 2 st. ByL t. ex. i fall som avses i 60 § 2 st. BySt torde rikta sig uteslutande mot byggnadsnämnd men däremot icke mot enskild; se KPr 1959:168 s. 325 f. I detta avseende föreligger en principiell skillnad i jämförelse med länsstyrelsens tillsynsskyldighet enligt 3 § HSt, som även omfattar individuella ingripanden mot enskild, varvid enligt rättspraxis jämväl vitessanktion anses kunna ifrågakomma; jfr ovan s. 317 not 23.

[41] Jfr t. ex. KPr 1962:12 s. 120—128. Beträffande förhållandet mellan förordningen om brandfarliga varor samt BrL och BrSt se KPr 1961:173 s. 23 ff., 42 ff. Där betecknas förordningen som ett komplement till brandlagstiftningens specialstadganden för att motverka den särskilda brandfara som förekomsten av och befattningen med petroleumprodukter och liknande varor medföra. Ang. samordningen av de olika allmänna intressen som beröras av förordningen om brandfarliga varor se ovan s. 46 not 4. — Under andra världskriget utfärdade Kungl. Maj:t i administrativ ordning olika politirättsliga författningar med bemyndiganden för länsstyrelserna att utfärda såväl generella som individuella påbud och förbud. Så t. ex. enligt KF 30 aug. 1941 ang. rätt för länsstyrelsen att meddela förelägganden i vissa brandskyddsärenden och K cirk. 27 febr. 1942 (nr 61), varigenom till länsstyrelsen delegerades befogenhet att förordna ständig nattvakt vid viktiga anläggningar. Dessa författningsbemyndiganden torde måhända kunna berättiga till den e contrarioslutsatsen, att länsstyrelsens generalklausul för upprättande av allmän ordning och säkerhet i LI icke ansågs innefatta befogenhet att vidtaga dylika brandsäkerhetsåtgärder. Om tillämpningen av sistnämnda författning se t. ex. RÅ 1943 K 51—53, 88.

intagen i JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 355 ff., framhålles, att ett snabbt omhändertagande av explosiv vara ej sällan kan vara påkallat för att förekomma befarat missbruk, exempelvis då innehavaren av varan med fog kan antagas vara farlig alkoholmissbrukare eller lida av sinnessjukdom. Enligt JO:s mening har i sådant fall polismyndigheten ingen annan möjlighet att ingripa än att skyndsamt upptaga fråga om återkallelse av meddelat tillstånd till innehav av varan, men påpekar att detta föranleder dröjsmål som kan innefatta risker och att ett återkallelsebeslut icke medför befogenhet för polismyndigheten att omhändertaga varan.[42] Sådan befogenhet föreligger enligt JO icke ens i det fall att innehavaren eftersätter den i förordningens 30 § 1 st. stadgade skyldigheten att ofördröjligen göra sig av med varan och härigenom gör sig förfallen till ansvar enligt 61 § 4 mom. JO hemställer, att förordningen om explosiva varor kompletteras med föreskrifter, motsvarande dem som beträffande skjutvapen och ammunition meddelats i vapenförordningen, dvs. att polismyndighet tilldelas befogenhet att besluta om omhändertagande av explosiv vara, om innehav därav kan antagas vålla fara för missbruk, samt att sådan rätt även tillägges polisman, därest faran för missbruk är så överhängande, att polismyndighetens beslut ej hinner avvaktas.

För egen del kan jag icke dela den av JO sålunda hävdade uppfattningen rörande polisens möjlighet att provisoriskt omhändertaga explosiv vara i de av JO berörda fallen. Den omständigheten att författningen icke såsom exempelvis vapenförordningen innehåller någon uttrycklig befogenhet för polisen att omhändertaga explosiv vara, om innehav därav kan antagas vålla fara för missbruk, torde icke böra tilläggas den verkan, att de allmänna befogenheter, som tillkomma polisorganen för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande därigenom sättas ur kraft. Något stöd för en sådan tolkning synes ej kunna hämtas av förordningens förarbeten eller motiv. Såsom tidigare understrukits utgör

[42] Om återkallelse av tillstånd, som meddelats med stöd av förordningen, på grund av säkerhets- eller andra skäl stadgas i författningens 6 §. Förevarande problemställning behandlas ingående av Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951) s. 136 ff.

polisens verksamhet för att förebygga och avvärja brott och andra faror för eller störningar av allmän ordning och säkerhet i dagens samhälle en av polisens viktigaste uppgifter, och hit hör otvivelaktigt ingripande mot sådana akuta, konkreta faror av det allvarliga slag, som berörs i JO:s ovannämnda framställning.[43] Den omständigheten att den explosiva varan innehaves med vederbörligt tillstånd kan principiellt icke tilläggas någon exkluderande verkan beträffande polisens allmänna åligganden och befogenheter, och detta gäller särskilt i sådana kritiska faresituationer som ifrågavarande.[44] Enligt det av JO anförda exemplet befarades ju den explosiva varan komma att användas i uppenbar strid mot tillståndslicensen och på ett sätt som innebar fara till liv och egendom icke endast för innehavaren själv utan också för andra. Med hänsyn bl. a. till varans allmänfarlighet torde i ett dylikt fareläge tillämpningen av de allmänna nödreglerna aktualiseras.[45] Bortsett från denna rättsgrund torde det emellertid vara klart, att polisen på grund av sina allmänna åligganden och befogenheter i fall av här ifrågavarande slag icke endast är berättigad utan även pliktig att avvärja den akuta faran. Och lika uppenbart måste det anses vara, att polisen därvid, om så befinnes erforderligt, äger använda de tvångsmedel, som enligt allmänna regler stå polisen till buds vid genomförande av dess uppgifter.

Till jämförelse må erinras om att polisman enligt 1961 års cirkulär angående bruket av skjutvapen äger använda sådant vapen bl. a. för att omhändertaga person, som på grund av innehav av vapen, som kan befaras bliva missbrukat, uppenbarligen är farlig för annan person (punkt III:1), och detta gäller givetvis även i det fall, då vapnet innehaves med vederbörligt tillstånd.[47]

Bortsett från ovan framförda principiella synpunkter synes det motiverat att frågan om provisoriskt omhändertagande av explosiv vara vid fara för missbruk positivrättsligt regleras på motsvarande sätt som i 18 § 2 mom. VapenF. Därvid bör även bl. a. pro-

[43] Jfr t. ex. 1, 11 och 12 §§ PI samt Anvisningarna till PI.

[44] Denna principiella uppfattning delas av Westerberg a.a. s. 155 ff.

[45] Jfr ovan s. 244 f. och 257 ff.

[47] Samma befogenhet återfinnes i cirkuläret 1959:412 ang. användande av spikmatta i polistjänsten (punkt 4). Jfr KPr 1964:101 s. 63 och 84.

cedurfrågan rörande vederbörande myndigheters ställningstagande till spörsmålet angående återkallelse av meddelat tillstånd till innehavet lösas.[48]

Att här ytterligare belysa arten av de problemställningar rörande kompetensförhållandet mellan den polisiära generalklausulen och olika bemyndiganden enligt specialpolitins rättsmaterial faller utom arbetets ram. Några allmänna synpunkter skola dock i korthet anföras beträffande länsstyrelsens generalfullmakt enligt LI och hälsopolitins författningar. Av framställningen i kap. IV torde framgå, att detta bemyndigande numera icke kan anses omfatta sådana hygieniska förhållanden, som hälsoförfattningarna reglera. Några kompetenskonflikter mellan länsstyrelsens och de lokala polisorganens allmänna befogenheter enligt LI resp. PI samt hälsovårdsmyndigheternas synas att döma av judikaturen nutilldags i praktiken mera sällan uppkomma.[49]

Gränsdragningsfrågor angående hygieniska förhållanden torde numera huvudsakligen aktualiseras i samband med utfärdande av lokala föreskrifter om förbud mot badning i vissa vattenområden samt förbud mot störande buller från arbeten på allmänna platser, som erfarenhetsmässigt medföra påfrestande störningar. Spörsmålet gäller därvid främst huruvida dylika regleringar böra betraktas som ordningsfrågor och alltså genomföras med stöd av AOSt eller huruvida de böra betecknas som sådana sanitära angelägenheter, som tillhöra HSt:s ämnesområde. Att i detta avseende uppdraga fasta och slutliga gränser låter sig på grund av ämnets natur ofta svårligen göra. Enligt praxis betraktas emellertid antydda frågor i övervägande grad som sådana frågor, som kunna regleras i lokala ordningsföreskrifter.[50] Badningsförbud, som syftar till att utgöra skydd mot vattenförorening eller smitta, anses dock

[48] Sedan ovanstående skrevs har i anledning av JO:s berörda framställning genom KF 31 maj 1963 (nr 185) ett tillägg införts i 56 § explosivvaruförordningen av motsvarande innebörd som i 18 § 2 mom. VapenF; se KPr 1963:148 s. 32 ff.

[49] Jfr det ovan s. 210 berörda rättsfallet RÅ 1912:157.

[50] Se normalförslaget till lokal ordningsstadga (15 och 16 §§) samt JO 1956 s. 197 och 1957 s. 329 ff. ävensom Sjöholm, Stadskollegiets i Stockholm Utl. bih. 1957:90 s. 55 ff. Jfr även ovan s. 101 och RÅ 1927:49.

vara en hygienisk fråga, som ingår i allmänna hälsovården och vilken således skall regleras enligt bestämmelserna i HSt.[51]

Slutligen må erinras om att satsen lex specialis legi generali derogat äger giltighet även inom polislagstiftningens område. Detta innebär exempelvis att länsstyrelsens ingreppsrätt med stöd av generalklausulen i 5 § LI inskränkes av de allmänna reglerna i 11—13 §§ PI om polisens rätt att använda tvångsmedel samt av bestämmelserna i kungl. cirkulären 1959:412 och 1961:162 rörande polisens befogenhet att använda spikmatta resp. skjutvapen.

[51] Se särskilt 38 § HSt samt hälsovårdsnämndens och länsstyrelsens befogenheter enligt 71—75 §§ resp. 3 § HSt. — Ang. tidigare praxis se särskilt Strömberg s. 99 f. samt RÅ 1936 s. 319 och 1955 I 8. — Om lagstiftningen ang. skydd mot vattenförorening och dess tillämpning; se även ovan s. 259 ff.

Källor och litteratur

1. Författningspublikationer o. d.

Backman, J. H., Ny lagsamling. Örebro, Sthm & Norrk. 1831—1878.

Besluth, Alla riksdagars och mötens, samt arfföreningar, regements-former, försäkringar och bevillningar, som, på allmenna riksdagar och möten, ifrån år 1521 intil år 1731 gjorde äro. Utg. af A. A. Stiernman. D. 1—3 & Bihang. Sthm 1728—43. *Cit:* Stiernman, Riksdagsbeslut.

Cronstedt, F. A. U., Sammandrag af författningar, som angå vid länsmans-tjenstens utöfning allmännast förefallande ärender, till underrättelse för länsmännen i Gefleborgs län. Gefle 1811.

Kommunal författningssamling för Stockholm 1862—1876. Sthm 1887.

Kommunal författningssamling för Stockholm. Utg. av Stockholms stadskansli.

Konung Gustaf den förstes registratur. Sthm 1890—1911. Handlingar rör. Sveriges historia. Ser 1. *Cit.* GI Reg.

Regeringsformer, Sveriges, 1634—1809 samt konungsförsäkringar 1611—1800. Utg. af E. Hildebrand. Sthm 1891.

Samling av förordningar och stadgar för Stockholms stad, utfärdade av Kungl. Maj:t och ÖÄ under 1700-talet. (Poliskammarens i Sthm arkiv).

Samling af instructioner för högre och lägre tjenstemän vid landt-regeringen i Sverige och Finland. Föranstaltad af K. samfundet för utg. af handskrifter rör. Skandinaviens historia. [Utg. af C. G. Styffe.] Sthm 1852. *Cit.* Samling instr. för lantreg.

Samling av polisförfattningar för Sveriges städer. 1865—1927.

Stadgar, Kongl. förordningar, Bref och Resolutioner, ifrån åhr 1528 in til 1701, ang. Justitiæ och Executions-Ährender. Utg. af J. Schmedeman. D. 1—2. Sthm 1706.

Samling utaf Kongl. Bref, Stadgar och Förordningar etc., ang. Sweriges Rikes commerce, politie och oeconomie uti gemen. Ifrån åhr 1523 intil närvarande tid. Uppå H. K. M:ts nåd, befallning gjord af A. A. von Stiernman. D. 1—6: 1523—1718. Sthm 1747—75. — Register till D. 1—5. Sthm 1771.

Överståthållarämbetets kungörelser.

2. Periodiska skrifter

Förvaltningsrättslig tidskrift.

Landskommunernas tidskrift.

Nordisk administrativt tidsskrift.

Nordisk kriminalteknisk tidskrift.

Nytt juridiskt arkiv, avd. I och II.
Regeringsrättens årsbok.
Statvetenskaplig tidskrift.
Svensk juristtidning.
Svensk Polis. Tidskrift för Sveriges polisväsen. Utg. rikspolisstyrelsen.
Svenska stadsförbundets tidskrift.

3. Kommittébetänkanden o. d.

Betänkande, Und., och förslag ang. en ordningstadga för rikets städer, samt und. betänkande ang. städernas byggnads-, brand- och hamnordningar. Sthm 1860.

Stockholms stadsfullmäktiges beredningsutskotts utlåtande och memorial jämte bihang samt kort uppgift å stadsfullmäktiges i anl. däraf fattade beslut. Sthm. 1868: 84. Yttrande ... ang. särskilda ordningsföreskrifter för Stockholm.

Betänkande, Und., rör. omorganisation af fögderiförvaltningen m. m. Sthm 1912.

Betänkande rör. organisationen av fögderiförvaltningen. Sthm 1912.

Departementalkommiterades betänkande, Sthm.

2: 1. Justitie- och kyrkodepartementet. 1913.
2: 2. Försvarsdepartementet. 1913.
2: 3. Civildepartementet. 1911.
2: 4. Finansdepartementet. 1913.

Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m. [Av A. Schotte.] Sthm 1917.

Betänkande med förslag till lagstiftning ang. kommunala nybildningar. Sthm 1918.

Betänkande med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätt m. m. Sthm 1919.*Cit.* 1919 års förslag om församlingsrätten.

Yttranden över ett av särskilda sakkunniga den 11 okt. 1919 avg. betänkande med förslag till lag om utövande av den svenska medborgare tillförsäkrade församlingsrätt m. m. Sthm 1921.

Berättelse rör. oroligheterna i Gudmundrå m. fl. kommuner av Västernorrlands län maj 1931 [ådalskommissionen]. Sthm 1931.

Förslag till instruction för Kongl. Maj:ts befallningshafvande och underlydande landtstatstjenstemän. Sthm 1853.

Förslag till ny landshövdingeinstruktion m. m. Sthm 1917.

Förslag till reglemente för polispersonalen i riket med motiver. Sthm 1907.

Justitiekanslerämbetets utredning rör. påståenden om illegal telefonavlyssning i den s. k. kejneaffären samt vissa påståenden mot ledamöter av kejnekommissionen m. m. Sthm 1951.

Promemoria jämte lagutkast ang. åtgärder mot vissa sedeslösa m. m. Sthm 1938.

P.M. ang. ändrad lagstiftning för spioneri m. m. [Av] E. Leche, 1939. (Stenc.)

SOU 1922: 49. Utredning ang. omorganisation av polisväsendet i riket. Utarb. på offentligt uppdrag av S. Linnér. Sthlm 1922.

SOU 1923: 18. Förslag till lag om landsting m. m. Sthm 1923.

SOU 1928: 12. Betänkande med förslag ang. omorganisation av överståthållarämbetet samt ändrad fördelning mellan staten och Stockholms stad av kostnaderna för dess verksamhet. Sthm 1928.

SOU 1928: 18. Betänkande med förslag till stadga ang. sinnessjukvården i riket m. m. Sthm 1928.

SOU 1929: 14. Betänkande med förslag till steriliseringslag. Sthm 1929.

SOU 1932: 29. Promemoria ang. lagstiftning om vissa straffprocessuella tvångsmedel. Sthm 1932.

SOU 1933: 36. Utredning ang. tredje mans rätt till neutralitet i arbetskonflikter och därmed sammanhängande spörsmål. Av R. Bergendal. Sthm 1934.

SOU 1935: 8. Betänkande med förslag ang. åtgärder mot statsfientlig verksamhet. Sthm 1935.

SOU 1935: 57. Promemoria ang. omorganisation av landsfiskals- och stadsfiskalsbefattningarna. Sthm 1935.

SOU 1936: 56. Betänkande med förslag ang. länsstyrelsernas organisation jämte därmed sammanhängande spörsmål. Örebro 1936.

SOU 1939: 22. Betänkande med förslag ang. vissa med beviljande av tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik förenade frågor. Sthm 1939.

SOU 1940: 12. Betänkande med utredning och förslag ang. inrättande av fritidsreservat för städernas och de tättbebyggda samhällenas befolkning. Sthm 1940.

SOU 1941: 20. Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. Sthm 1941.

SOU 1942: 40. [Sjöholm, E.,] Betänkande med förslag ang. innebörden av begreppet polismyndighet i olika författningar m. m. Sthm 1942.

SOU 1944: 48. [Lidén, A., & Åkesson, N. O.,] Betänkande med förslag till allmän ordningsstadga m. m. Sthm 1944.

SOU 1944: 53. Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. D. 1. Allmänna grunder. Sthm 1944.

SOU 1944: 54. Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. D. 2. Organisationens utformning, avlöningsfrågor m. m. Sthm 1944.

SOU 1944: 69. Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. Sthm 1945.

SOU 1946: 69. Herlitz, N., Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning ang. reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rör. enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Sthm 1946.

SOU 1947: 38. Lagberedningens förslag till jordabalk. I. Sthm 1947.

SOU 1947: 45. Polisen och allmänheten. Betänkande med förslag till tjänstereglemente för polisväsendet. Sthm 1947.

SOU 1947: 53. Kommunallagskommitténs betänkande. 1. [Betänkande] med förslag ang. ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Sthm 1947.

SOU 1947: 60. Förslag till tryckfrihetsförordning. Sthm 1947.

SOU 1950: 28. Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen. Sthm 1950.

SOU 1952: 14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Sthm 1952.

SOU 1953: 14. Förslag till brottsbalk. Sthm 1953.

SOU 1953: 31. Förslag till hälsovårdsstadga m. m. Sthm 1953.

SOU 1954: 37. Allmän ordningsstadga m. m. Sthm 1954.

SOU 1955: 19. Administrativt rättsskydd. Principbetänkande ang. besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Sthm 1955.

SOU 1956: 49. Tillsynen å djurskyddslagens efterlevnad. Betänkande med förslag av djurskyddsutredningen [1.] Sthm 1956.

SOU 1956: 50—51. Brandfarliga varor. [Avg. av] 1951 års oljeutredning. D. 1. Förslag till förordning om skydd mot brandfarliga vätskor m. m. jämte motiv. D. 2. Bilagor. Sthm 1956.

SOU 1956: 55. Skyddslag. Strafflagsberedningens slutbetänkande. [8.] Sthm 1956.

SOU 1957: 21. Förenklad byggnadslagstiftning. Betänkande av 1951 års byggnadsutredning. Sthm 1957.

SOU 1957: 38. Offentlig förevisning av djur. Betänkande med förslag av djurskyddsutredningen. [2.] Sthm 1957.

SOU 1957: 45. Församlingslag för Stockholm. Sthm 1957.

SOU 1958: 34. Socialpolis och kvinnlig polis. Sthm 1958.

SOU 1958: 43. Skadestånd i offentlig verksamhet. Sthm 1958.

SOU 1959: 4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan k. m:t i statsrådet och regeringsrätten. Sthm 1959.

SOU 1959: 24. Förslag till lag om straff för varusmuggling m. m. Sthm 1959.

SOU 1959: 38. Beredskap mot atomenergiolyckor. Sthm 1959.

SOU 1960: 19. Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. Sthm 1960.

SOU 1960: 24—26. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. I—III. Sthm 1960.

SOU 1960: 34. Reviderad brandlagstiftning. Sthm 1960.

SOU 1960: 38. Skydd för vattenförsörjning. Sthm 1960.

SOU 1961: 6. Stadsdomstolsutredningen. [3.] Underrätterna. Sthm 1961.

SOU 1961: 15. Betänkande av polisverksamhetsutredningen. [2.] Polisens brottsbekämpande verksamhet. Sthm. 1961.

SOU 1961: 34. Huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. Sthm 1961.

SOU 1961: 41. Reviderad giftlagstiftning. Sthm 1961.

SOU 1961: 53. Utsökningsrätt. Förslag av lagberedningen. 1. Partiella reformer. Sthm 1961.

SOU 1962: 9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Sthm 1962.

SOU 1962: 15. Den allmänna näringslagstiftningen. Förslag av 1958 års näringsrättssakkunnige. Sthm 1962.

SOU 1962: 22. Samhällsfarlig asocialitet. Betänkande av särskilt tillkallad utredningsman [S.-H. Ryman]. Sthm 1962.

SOU 1962: 36. Naturen och samhället. Sthm 1962.

SOU 1963: 16—19. Författningsutredningen. 6. Sveriges statsskick. Sthm 1963.

SOU 1963: 29. Kommunala renhållningsavgifter.

SOU 1963: 56. Domstolsväsendet. 1. Rådhusrätternas förstatligande. Sthm 1963.

Betänkande avg. av domstolskommittén. Sthm.

1. Rådhusrätternas förstatligande. 1963. S. O. U. 1963: 56.

[Suppl.] Avveckling av magistrats- och kommunalborgmästarinstitutionerna. 1963. [Maskinskrift.]

[1.] Författningstext.

[2.] Motiv.

SOU 1963: 79. Nordisk verkställighet av administrativa frihetsberövanden. Sthm 1963.

Polisberedningens betänkanden den 31 aug. 1963 nr 6 ang. lag om polismyndighet m. m. och nr 10 ang. kommuns skyldigheter i samband med statens övertagande av huvudmannaskapet för polisväsendet m. m. [Stenc.].

4. Litteratur

Abrahams, G., The law affecting police and public. With an introd. by D. M. Fyfe. Lond. 1938.

Adamovich, L., Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. 5., neubearb. Aufl. Wien. (Rechts- und Staatswissenschaften. 7.)

Bd 1. Allgemeiner und formalrechtlicher Teil. 1954.

Bd 2. Materielrechtlicher Teil. 1953. *Cit.* Adamovich I och II.

Adlercreutz, A., Arbetstagarbegreppet. Om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt. Sthm 1964. (Institutet för rättsvetenskaplig forskning. Publikationer. 39.)

Agge, I., Frihetsberövande som förvaltningsrättsligt tvångsmedel. FT 1938.

— Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet. 1. Sthm 1939.

— Den svenska straffrättens allmänna del i huvuddrag. 1—2. Sthlm 1944—1948. *Cit.* Agge.

— Straffrättens allmänna del. 1. Sthlm 1959.

Aihtee, A., Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. [Förvaltningsrättsligt frihetsberövande. Materiella förutsättningar.] [Diss.] [Även tysk titel och med tysk sammanfattning.]

(Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarkja. Nr 42. Helsinki 1950.)

Andersen, E., Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen. En Studie indenfor den offentlige Ret. [Diss.] Khvn 1940.

Andersen, P., Om ugyldige Forvaltningsakter. Med særligt Henblik paa Ugyldighedsgrundene. Diss. Khvn. 1924.
— Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. 4. Udg. Khvn. 1963. *Cit.* Andersen.
Antoniolli, W., Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1954.
Anvisningar till den allmänna polisinstruktionen, meddelade av chefen för inrikesdepartementet, Sthm 1948.
Ask, J., Föreläsningar i svensk förvaltningsrätt. Förvaltningens organisation. 1—3. Lund 1902—06.

Beckman, N., Bergendal, R. & Strahl, I., Strafflagen jämte förklaringar till den nya lagstiftningen om brott mot staten och allmänheten. 2 uppl. Sthm 1957.
Bengtsson, B., Allemansrätt och markägarskydd. Om rätt att färdas och rasta på annans mark. Sthm 1963.
Berch, A., Inledning til almänna hushållningen, innefattande grunden til politie-, oeconomie- och cameralvetenskaperne. Sthm 1747.
Bergendal, R., Straffrätt. Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler. III. 2 uppl. Lund 1928.
Berglund, H., Polislagen med tillhörande författningar. Kommenterad upplaga. Sthm 1931.
Berthélemy, H. Traité élémentaire de droit administratif. 13 éd,. Paris 1933.
Bexelius, A., Nordenstam, A., & Körlof, V., Byggnadslagstiftningen. 3 uppl. Sthm 1961.
Blomberg, H., Den nordiska förvaltningsrätten. Khvn 1887—1889.
Boëthius, B., Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719—1815. Sthm 1943.
Broms, E., Studier rör. det svenska landstinget. Akad. avh. Sthm 1930.

Castberg, F., Innledning til forvaltningsretten. 3. utg. Oslo 1955.
Cavalli, H., Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Studier rör. den departementala reformrörelsen. Akad. afh. Upps. 1920.

Drews, B., Allgemeines Polizeirecht. Ein Leitfaden für Verwaltungsbeamte und das wissenschaftliche Studium. 6., Aufl. völlig neubearb. durch G. Wacke. Berl. 1955. *Cit.* Drews.
Drews, B., & Wacke, G., Allgemeines Polizeirecht — Ordnungsrecht — der Länder und des Bundes. 7. Aufl. Berl., Köln, München & Bonn 1961. *Cit.* Drews-Wacke.

Edin, K. A., Gustaf Adolfs Planer på landtregeringens organisation 1623—1624. I Historiska studier tillägnade professor Harald Hjärne på hans sextioårsdag den 2 maj 1908 af lärjungar. Upps. & Sthm 1908.
Ebnöther, K., Der Heimatschutz als polizeirechtliches Problem. Diss. Zürich 1956.

Eek, H., Om tryckfriheten. Akad. avh. Sthm 1942.
— Administrativa frihetsberövanden. Bidrag till studiet av rättssäkerhetsmomenten i socialrätten. Upps. 1943.
— Socialrätt. Föreläsningar. Sthm (tr. i Hfors) 1954. (Skrifter utg. av Institutet för offentlig och internationell rätt. 13.)
Ekelöf, P. O., Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de rättsliga sanktionernas verkningssätt. Upps. & Leipzig 1942.
Ekenberg, O., Exekution av administrativa beslut om betalningsskyldighet. FT 1944.

Gierke, J. v. Festschrift für Julius von Gierke auf seinem goldenen Doktorjubiläum am 25. Okt. 1948. Dargebracht von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät Göttingen. Berl. 1950.
Grante, P., Om den kommunala instruktions- och finansmakten. Akad. avh. Lund 1946.
Gullstrand, R., Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet. Akad. avh. Sthm 1923.
— Socknarnas självstyrelse i historiska belysning. Sthm 1933.

Fahlbeck, E., Förvaltningsrättsliga studier 1—2. Sthm 1938—41.
— Tryckfrihetsrätt. Nyöversedd uppl. Sthlm (tr. i Hfors) 1954. (Skrifter utg. av Institutet för offentlig och internationell rätt).
— Författningsutredningens förslag till regeringsform. StvT 1963.
Fahlbeck, E., Jägerskiöld, S. & Sundberg, H. G. F., Medborgarrätt. [Sthm] (tr. i Hfors) 1947. (Institutet för offentlig och internationell rätt. [3.]) *Cit.* Fahlbeck m. fl., Medborgarrätt.
Fleiner, F., Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8., neubearb. Aufl. Tüb. 1928. *Cit.* Fleiner.
— Einzelrecht und öffentliches Interesse. Festgabe für Paul Laband. Tüb. 1925.
— Die Kausalitetsprobleme im Verwaltugnsrecht. Festschrift für Heinrich Zanger. I. Zürich, Leipzig & Stuttgart 1935.
Flodin, J. & Wikander, H., Järnvägstrafikstadgan jämte viktigare författningar rör. järnvägsdriften. Sthm 1933.
Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd 1. 7., neubearb. Aufl. Münch. 1958.
— Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttg. 1959. (Res publica. Bd 1.)
Fredrikson, G., Vägtrafikförordningen m. m. 2 uppl. Sthm 1961.

Haarlov, T., Administrativ Frihedsberøvelse. Khvn 1948.
Hagman, K., Sveriges kommunallagar. Förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar. Med förklaringar utg. 2 fullst. uppl. Sthm 1926.
Hammarskjöld, Hj. L., Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Und. betänkande. Sthm 1907.
Hariou, M., Précis de droit administratif et de droit public. 11:e éd. Paris 1927.

Hassler, Å., Föreläsningar över den svenska kriminalprocessen. I. Förberedande undersökning och tvångsmedel. Lund 1930.
— Utsökningsrätt. 2 uppl. Sthm 1960.
Hatschek, J., Englisches Staatsrecht mit berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. Bd 2. Die Verwaltung, Freib. i B. & Tüb. 1906.
— Institutionen des deutschen Staatsrechts. 1—3. Berl. 1923—26.
Herlitz, N., Ur den svenska stadsbyggnadslagstiftningens historia. Sthm 1922. (Stadshistoriska institutet.)
— Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Sthm 1924. (Stadshistoriska institutet.) *Cit.* Stadsförvaltning.
— Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. H. 1—3. Sthlm 1926—30. *Cit.* Om lagstiftning.
— Svensk självstyrelse. Sthm 1933.
— Svensk frihet. Sthm 1943.
— Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser. Sthm 1943.
— Förvaltningsförfarandet. Se SOU 1946: 69.
— Föreläsningar i förvaltningsrätt. Sthm. I. Inledning till förvaltningsrättens studium. 1937. II. Den offentliga förvaltningens organisation. 1939 III. Förvaltningsrättsliga plikter. 1949. *Cit.* Herlitz. Föreläsningar I—III.
— 1969 års regeringsform? Kommentarer till författningsutredningens förslag. Sthlm 1963.
— Nordisk offentlig rätt III: 1—2. Sthm 1963.
Herrnritt, R. H., Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt. Tüb. 1921.
— Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreischen und ausländischen Gesetzgebung. Wien 1932.
Hermanson, R. F., Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utg. af Hj. Nyqvist. [1.] Hfors 1898.
Hildebrand, E., Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Sthm 1896.
Hiljding, C. O., & Grenander, N., Sjölagen och sjömanslagen jämte sjöarbetstidslagen. 7 uppl. Sthm 1948.
Hoeck, E., & Bruun-Rasmussen, K., Politikundskap, 2 uppl. Khvn 1950.
Holm, S., Utredning ang. § 16 regeringsformen. Bilaga 2 till SOU 1941: 20.
Hult, P., Från näringstvång till näringsfrihet i Minnesskrift ägnad 1734 års lag. Sthm & Hfors 1934.
Hörstadius, E., Förvaltningsrätt i högsta domstolens praxis. FT 1941, 1946, 1951 och 1961.

Jellinek, W., Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Berl. 1931. *Cit.* Jellinek.
— Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweekmässigkeitserwägung. Tüb. 1913. *Cit.* Jellinek, Gesetz.
Jennings, W. I., The law and the constitution. 5th ed. Lond. 1959.
Johansson, K. H., Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862. Studier särskilt med hänsyn till Linköpings stift. Akad. avh. Lund 1937.

Justitidepartementets promemorior. 1940: 2. Lagstiftningen om förräderi-, sabotage- och spioneribrott m. m. enligt lagarna 17 maj 1940. Sthm 1940.
Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1852—1964.
Jägerskiöld, S., Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Sthm 1958.
— Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning. FT 1955.
— Offentlig rätt och civilrätt. Några anteckningar kring underställningsinstitutet. FT 1961.
— Om domstols lagprövningsrätt. StvT 1964.
Järta, H., Valda skrifter. Utg. af H. Forssell. D. 1—2. Sthm 1882—83.

Kaijser, F., Kommunallagarna. 1. Kommunindelning och kommunalförbund. Sthm 1959. 2. Kommunallag, landstingslag, skolstyrelselag m. m. Sthm 1960.
— Den primärkommunala kompetensen i teori och praxis. FT 1958. Se Olsson.
Kaufmann, E., & Blomeyer-Bartenstein, H., m. fl., Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte. Wissenschaftliche Schriften des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt a. M. Bd 7. Frankf. a. M. 1951.
Kaufmann, E., Drath, M., Wolff, H. J. & Gönnenwein, O., Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Gestaltung des Polizei- und Ordnungsrechts in den einzelnen Besatzungszonen. Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer ... 1952. (Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Berl. H. 9.)
Klackenberg, H., Polismyndighets uppgifter enligt nykterhetsvårdslagen. FT 1959.
Kungl. Sjöfartsstyrelsen, Sammanställning av sjötrafikföreskrifter m. m. för fritidsbåtar. Sthlm 1962.
Köttgen, A., Deutsche Verwaltung. 2. Aufl. Berl. 1937. (Neue Rechtsbücher für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften.)

Laubadère, A. de, Traité élémentaire de droit administratif. 2:e éd. entièrement refondue. Paris 1957 [1956].
— Addendum: Les réformes administratives de 1958—59. Paris 1960.
Linde, L. G., Systematisk framställning af svenska ekonomilagfarenheten. Örebro 1852. 2 omarb. uppl. Örebro 1888.
Lindström, H., Näringsfrihetens utveckling i Sverige 1809—36. Sthm 1923.
Ljungman, S., Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling. Akad. avh. Sthm 1943.
Lundberg, A., Handledning för exekutorer och stämningsmän. 5 uppl. Karlshamn 1956.

Malmgren, R., Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. 2 uppl. 1[:2]. [Utg. av N. Nilsson-Stjernquist.] Malmö 1948. II delen tredje häftet 1952. Malmö.

— Sveriges grundlagar. 8 uppl. utg. av G. Petrén och H. G. F. Sundberg. Sthm 1961.
— Förvaltningsrätt. Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler. I:2. 2 uppl. Lund 1927.
Matz, S., Bidrag till tolkningen av näringsfrihetsförordningen. Sthm 1950.
Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht. Bd 1—2. 3. Aufl. Münch. & Lpz 1924. (Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. Unter Mitwirkung . . . hrsg. von Karl Binding.) *Cit.* Mayer.
Merikoski, V., Lärobok i Finlands offentliga rätt. Bd 1. Svensk uppl. ombesörjd av W. A. Palme. 1950. Bd 2. Övers. av H. Koroleff. 1952. (Juridiska föreningens i Finland publikationsserie. Nr 22, 24. Hfors 1950—52.)
Merkl, A., Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien & Berl. 1927.
Militieombudsmannens ämbetsberättelse 1916—1964.
Mill, J., The Scottish police. An outline of their powers and duties. Edinb. 1944.
Morgenstierne, B., Den norske Forvaltnings- og Næringsret. Et Grundriss. Kra 1912.
Müller, H., Über Präventivpolizei. Diss. Zürich 1937.

Naumann, Ch., Sveriges statsförfattningsrätt. Bd 1—4. Sthm 1844—71.
Normalförslag till byggnadsordningar m. m., upprättade av K. byggnadsstyrelsen 1948. Sthm 1948. (K. byggnadsstyrelsens publikationer 1948: 1).
Normalförslag till hamnordning, fastställt av K. sjöfartsstyrelsen genom kung. 16 dec. 1957, nr 31. Sthm 1958.
Normalförslag till lokal ordningsstadga och torghandelsstadga jämte därtill anslutande promemorior, utarb. inom Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund. Sthm 1957.
Normalhälsovårdsordning, fastställd av Kungl. Maj:t 5 juni 1959. Sthm 1959.
Normalinstruktion för polispersonal, fastställd av chefen för socialdepartementet 12 dec. 1925. Sthm 1925.
Normallivsmedelsordning, fastställd av Kungl. Maj:t 25 april 1952. Sthlm 1952.
Norstedts juridiska handbok. 7 uppl. Sthm 1962.
Nothin, T., Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Förberedande undersökning, på offentligt uppdrag verkställd. Sthm 1922.

Oberle, M., Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des pozeiliches Eingriffs. Diss. Zürich 1952.
Odhner, C. T., Bidrag till svenska städernas och borgareståndets historia före 1633. Akad. afh. Ups. 1860.
— Bidrag till svenska stadsförfattningens historia. H. 1. Ups. 1861. (Ur: Upsala k. vetenskapssocietets årsskrift. 1861.)
Olivecrona, K., Om lagen och staten. Khvn & Lund 1940.
— Lagens imperativ. [Med] bil.: Vidräkning med docenten I. Hedenius. Lund 1942.
— Utsökning. 3 uppl. Lund 1962.

Olsson, J. & Kaijser, F., Kommunallagarna. Sthm 1956.
Ordbok över svenska språket. Utg. av Svenska akademien, Lund 1898—1963.

Persson, C. G., Allmänna ordningsstadgan m. m. Kommentar till allmänna ordningsstadgan, lagen om allmänna sammankomster, lagen om skyldighet att renhålla gata m. m. samt lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m. Sthm 1958. *Cit.* Persson.
Petrén, G., Om offentligrättslig användning av våld mot person. Akad. avh. 1949. (Institutet för offentlig och internationell rätt). *Cit.* Petrén.
— Anteckningar ang. vitets rättsliga natur i anledning av några rättsfall. FT 1946.
Polismans rätt att bruka våld. Utg. av socialdepartementet. Sthm 1946.
Posse, J. A., Bidrag till svenska lagstiftningens historia. Från slutet af 16:e århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag. Sthm 1850.

Rabenius, L. G., Lärobok i svenska kamerallagfarenheten. 2 uppl. Örebro 1832.
Rabenius, T., Om näringsfrihetens utveckling. Ups. 1867. (Upsala universitets årsskrift. 1867. Rätts- och statsvetenskaper. 1.)
Rabenius, Th., Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. 1—3. Ups. 1866—1875.
Rahm, H., Till frågan om rätt adressat för betungande individuella förvaltningsakter. FT 1947.
Regner, N., Svensk juridisk litteratur 1865—1956. Sthm 1957. (Institutet för rättsvetenskaplig forskning. Publikationer 16.) *Cit.* Regner.
Reuterskiöld, C. A., Den svenska förvaltningsrättens system. Upps. 1927. (Skrifter utg. av K. humanistiska vetenskaps-samfundet i Uppsala. 24: 1.)
— Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. Upps. II. Förvaltningen. 1. Öfversikt af den materiella förvaltningsrätten (socialförvaltnings-, ekonomiförvaltnings- och politiförvaltningsrätt). 1933. *Cit.* Reuterskiöld, Förvaltningsrätten. — Bihang: 1) Inledning om förvaltningsrätt. 2) Repressiv politiförvaltningsrätt. 1919. *Cit.* Reuterskiöld, Politirätt.
Rolland, L., Précis de droit administratif. 9:e éd. Paris 1947.
Romson, R., Byggnadsnämnts tvångsmedel. SST 1961.
Ryman, S.-H., Prostitutions- och lösdrivarlagstiftningen. NKT 1963.

Schalling, E., Den lantkommunala författningsregleringens historia. En översikt med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner. (Kommunindelningskommittén 1. SOU 1944: 37.)
Schmid, W. Der Notstand im Polizeirecht. Diss. Zürich 1940.
Scholz, Die polizeirechtliche Gefahr. Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bd 27. Berl. 1919.
Schultz, R. v., Polishandbok. 2. Kriminalpolis. Upps. 1913.
— Polishandbok. 3. Politiens system. Upps. 1921.
Schwartz, B. Law and the executive in Britain. A comparative study. N. Y. 1949.
Schück, A., Studier rör. det svenska stadsväsendets uppkomst och äldsta utveckling. [Akad. avh.] Sthm 1926.

Sjöholm, E., 1936 års landsfogdereform. NKT 1936.
— Till frågan om det svenska polisväsendets förstatligande. NAT 1936.
— Polisväsendet i Finland. Några intryck från en studieresa. NAT 1938.
— Betänkande med förslag ang. innebörden av begreppet polismyndighet i olika författningar m. m. SOU 1942: 40.
— Betänkande med förslag om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara m. m. Soc.dep. [Stenc.] Sthm 1944.
— De allmänna polisorganen och verksmyndigheterna. FT 1945.
— Förslag till publikation ang. polismans rätt att bruka våld, utarbetat såsom sakkunnig inom soc.dep. 1946.
— Polisväsendet i England. Redogörelse efter en studieresa av en delegation av polisinstruktionsutredningen [Stenc.] Sthm 1946.
— Lagstiftningen om polisväsendet m. m. med kommentarer och rättsfall. 2 utvidg. uppl. Sthm 1951. *Cit.* Sjöholm, Polislagstiftningen.
— Betänkande med förslag till ny hamnordning för Stockholm m. m., 1956. Stadskollegiets Utl. 1959: 121. Sthm 1959.
— Betänkande med förslag till lokal ordningsstadga för Stockholms stad m. m. Stadskollegiets utlåt. Bihang 1957: 90. Förslag till lokal ordningsstadga, kungörelse ang. skyltar, skyltskåp m. m., torghandelsstadga, reglemente för passagerartrafik med fartyg inom Stockholms stads hamnområde m. m. Sthm 1957. Stadskollegiets utlåt. 1958: 86.
— Förslag jämte motiv till normalförslag till hamnordning, utarbetat på uppdrag av K. sjöfartsstyrelsen 1957. [Stenc.] Sthm 1957.
— Torghandeln ur rättslig synpunkt. FT 1958.
— Förslag till nytt reglemente för drosktrafiken i Stockholms stad. [Stenc.] Sthm 1959.
— Polislagen m. m. Lagen om polisväsendet i riket, polisreglementet, allmänna polisinstruktionen, kungörelsen ang. stats- och reservpolisen, polislöneförordningen, ersättningskungörelsen, lagen om ersättning till polisman för skada å kläder, statsbidragskungörelsen m. m. jämte kommentarer och rättsfall. Sthm 1959. *Cit.* Sjöholm, Polislagen.
— Förslag till ny hälsovårdsordning för Stockholms stad. 1960. Stadskollegiets Utl. 1961: 7.
— Förslag till hälsovårdsordning för Stockholm. Några kommenterande synpunkter. SST 1960.
— Anm. av C. G. Persson, Allmänna ordningsstadgan m. m. FT 1961.
— Grunddragen av statsförvaltningen. Polisväsendet. Norstedts juridiska handbok. 7 uppl. Sthm 1962.
Sjölagen jämte viktigare författningar rör. sjöfarten. 15:e uppl. utg. av H. Wikander. Sthm 1954.
Staedler, B., Om rätt adressat för betungande individuella förvaltningsakter. FT 1945.
Staf, N., Polisväsendet i Stockholm 1776—1850. Sthm 1950. (Monografier utg. av Stockholms kommunalförvaltning.)
Stein, L. v., Die Verwaltungslehre. Th. 1—8. Stuttg. 1865—68, 84.
— Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit vergleichung der Litteratur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland. 3. Aufl. Th. 1—3. Stuttg. 1887—88.

Strömberg, H., Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Akad. avh. Lund 1949. (Skrifter utg. av juridiska fakulteten i Lund. 10.) *Cit.* Strömberg, Offentliga anstalter.
— Den lokala förordningsmakten, Lund 1954. *Cit.* Strömberg.
— Till frågan om vitets rättsliga natur. StvT 1954.
— Förnyat föreläggande av vite. FT 1954.
— Om kombination av straff och vite. FT 1955.
— Äger stad uttaga platsavgifter för fasta försäljningskiosker? FT 1955.
— Parkeringsautomaterna ur rättslig synpunkt. FT 1955.
— Några randanmärkningar till lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats. FT 1957.
— Länsstyrelseinstruktionen och allmänna ordningsstadgan. FT 1958.
— Några problem rörande lokala föreskrifter enligt nya hälsovårdsstadgan. FT 1959.
— Allmän förvaltningsrätt, Lärobok. Lund 1962.
— Lagprövningsrätt och medborgerliga rättigheter. StvT 1964.
Ståhlberg, K. J., Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Övers. från originalet. 2 omarb. uppl. Slutligt red. av H. Koroleff. Sthm (tr. i Åbo) 1940.
— Grunddragen av Finlands förvaltningsrätt. Inrikesförvaltningen. Hfors 1947. (Juridiska föreningens i Finland publikationsserie Nr 19.)
Sundberg, H. G. F., Kungl. Maj:t och kommunalförvaltningen. StvT 1930.
— Den kommunala kompetensen. StvT 1930.
— Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Sthm (tr. i Ekenäs) 1944.
— Förvaltningsrättslig specialprocess. Enligt föreläsningar. Sthm (tr. i Ekenäs) 1944.
— Kyrkorätt. Sthm (tr. i Hfors) 1948. (Skrifter utg. av Institutet för offentlig och internationell rätt).
— Hälsovårdsstadgan och näringarna. StvT 1952.
— Allmän förvaltningsrätt. Sthm 1955 (Skrifter utg. av Institutet för offentlig och internationell rätt.) *Cit.* Sundberg.
— Kommunalrätt. Speciella delen. Sthm 1959.
— Kommunalrätt. Samlad uppl. Sthm 1964.
— Se Fahlbeck och Malmgren.
Sörndal, O., Den svenska länsstyrelsen. Uppkomst, organisation och allmänna maktställning. Akad. avh. Lund 1937. Cit. Sörndal.
Tengwall, L., Tvistemåls-lagfarenheten utur Sveriges rikes lag och stadgar utdragen. Lund 1794.

Thornstedt, H., Om företagaransvar. Studier i specialstraffrätt. Akad. avh. Sthm 1948. *Cit.* Thornstedt.
— Administration och straffrätt. FT 1952.
Tjänstereglemente för krigsmakten (TjRK), fastställt 1960. Sthm 1960.
Thulin, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. [Akad. afh.] Lund 1890.

Wade, E. C. S., & Phillips, G. G., Constitutional law. An outline of the law and practice of the constitution, including central and local govern-

ment and the constitutional relations of the British commonwealth. 6th ed. by E. C. S. Wade. New impr. Lond. 1961.
Wester, N., K. politi- och brandkommissionen. Studier rör. Stockholms stads politiväsen under 1700-talet. Akad. avh. Sthm 1946. (Monografier utg. av Stockholms kommunalförvaltning.)
Westerberg, O., Om rättskraft i förvaltningsrätten. Sthm 1951.
— Skatter, avgifter och pålagor. (Institutet för rättsvetenskaplig forskning.) Sthm 1961.
Westman, E. G., Om avgifter å den allmänna rörelsen. FT 1962.
Victorin, Å., Illojal maktanvändning. FT 1956.
Willgren, K., Förvaltningsrättens allmänna läror. Hfors 1925.
Wilson, O. W., Police administration. N. Y. 1950. (McGraw-Hill series in political science.)
Voigt, H. A., Det liberale Polizeibegriff und seine Schranken in der bundesgerichtlichen Judikatur. Diss. Zürich 1945.
Wolzendorff, K., Die Grenzen der Polizeigewalt. T. 1—2. Marburg 1905—06. (Arbeiten aus d. jur.-staatswiss. Seminar d. K. Univ. Marburg. Hrsg. von W Schücking. H. 3, 5.)
— Die Grenzen der Polizeigewalt im französischen Recht. Tüb. 1909. (Archiv für offentliches Recht. Bd 24).

Uddén, H., Landsstaten enligt 1917 års organisation. Författningshandbok. Sthm 1919.
Överståthållarämbetet 1634 16/10 1934. Utg. av K. G. A. Sandström. Sthm 1934.

5. Otryckta källor

Akterna i vissa mål, avgjorda av KM:t i statsrådet, RegR, länsstyrelser (ÖÄ) och lokala polismyndigheter.

Akten i ett av JK 1 okt. 1962 avgjort ärende ang. polisens i Stockholm åtgärder för flyttning av felparkerade fordon (AD nr 234: 1962).

Akterna i av JO behandlade ärenden ang. användande av handbojor vid polishandräckning för underårigs överförande till ungdomsvårdsskola (nr 389: 1958, JO 1961 s. 401 ff.), av polisen i Stockholm meddelat förbud mot utdelande av flygblad vid viss sammankomst (nr 1065: 1960) samt ang. påstådda olagliga ingripanden av nattpatruller ur Göteborgspolisen (nr 133: 1962).

Akten i ett av Hovrätten över Skåne och Blekinge genom dom 6 nov. 1961 avgjort mål mellan allmän åklagare samt O. Callmar m. fl. ang. ansvar för förseelser mot lokala ordningsstadgan för staden Skanör med Falsterbo (nr III: 242/1961).

RA: civildepartementets handlingar ang. landshövdinginstruktionen 10 nov. 1855 och ordningsstadgan för rikets städer 24 mars 1868 samt socialdepartementets handlingar rör. landshövdinginstruktionen 19 nov. 1937.

Inrikesdepartementets handlingar ang. landshövdinginstruktionerna 5 juni 1953 och 30 maj 1958.

Rättsfallsregister

Nedan förtecknade rättsfall citeras på följande sidor:

RÅ

1909: 34 236
57 212
1910: 27 124
1911: 84 124, 212
1912: 157 96, 210, 328
E 81 96
1914: 82 261
1918: 20 236
1919 C 251 316
1921: 17 209
51 209
1923: 29 261
K 39 212
1924 S 357 124
E 146 196
1927: 24 209
28 209
49 328
1928: 36 261
43 261
1929: 24 124, 212, 323
89 261
92 124, 212, 323
I 66 185
S 193 194
1930: 54 236
56 212
85 261
1931: 36 123
54 96
80 261
1932: 61 48
1935: 6 194
1936 S 66 194
S 319 329
1937 S 105 124
K 247 322
1938 S 96 211
K 9 261
1940 E 86 322
1942: 53 194
S 357 124
S 486 121
1943 S 139 276
K 51—53 325
K 88 325
1945 S 485 276
1946 S 81 261
1948 I 20 184
I 163 184
I 262 187
1949: 3 261
5 261
45 261
I 66 185
1950: 14 131
19 322
I 212 184, 261
I 217 246, 261
1951 I 13 286
I 14 185, 322
I 25 132
1952: 26 233
I 237 246
I 238 187
1954 K 103 261
I 65 261
I 200 261
I 211 185, 261
I 223 276
I 249 184
1955 K 474 180
I 8 329
I 24 261
I 97 261
I 147 187
I 211 315
I 233 261
I 257 187
1956: 19 255, 259
I 89 276
1957: 28 250, 261

45 278
47 261
I 6 185
I 20 48
I 28 250, 261
I 47 272
I 170 180
I 191 184
I 225 47
1958 I 23 169, 187
I 132 173
I 299 250, 261
Jo 10 261
1959: 25 166
36 259
I 25 132, 250
1960 K 1877 261
K 1999 180
I 23 276
I 29 261, 276
I 64 261
I 77 276
I 96 260
I 97 261
I 125 110
I 178 187
I 200 277
I 207 187
1961: 20 98, 103, 110
I 135 166
I 172 154
I 178 180, 187
I 181 261, 276
I 207 187
I 221 180
1962: 6 261
45 187
58 154
K 1473 180
K 1474 180
I 84 261
I 86 261
I 87 246, 261
I 106 248
I 200 276
1963: 2 96, 154, 321
43 269
I 80 166
I 96 180
I 190 276
I 191 276
I 225 261

NJA

1885 s. 68 191
381 236
426 236
1886 s. 314 212
1891 s. 400 124, 212
1893 s. 361 272
1896 s. 116 217
201 124, 212
1901 s. 195 212
1905 s. 36 127
108 212
548 124
1911 s. 268 269
1913 s. 533 106
1915 s. 17 123
515 272
634 316, 317
1917 s. 455 212
1920 s. 54 191
1926 s. 203 123
1929 s. 109 316
1935 s. 113 272
1939 s. 572 124
1944 s. 702 272
1946 s. 468 124
1952 s. 80 259
1958 s. 154 276, 324
165 228
1959 s. 493 154
1960 s. 670 123, 159, 173, 180

SoJT

1942 ref. 55 121

SST

1934 s. 92 154
1960 s. 442 154
1961 s. 88 154
1962 s. 29 278
358 154

Otryckta rättsfall

HovR:s över Skåne och Blekinge dom 6 nov. 1961 i mål mellan allmän åklagare och O. Callmar m. fl. 106

KM:ts beslut den 14 jan. 1944 på besvär av Bergvik och Ala nya aktiebolag 212, 214

KM:ts beslut den 7 april 1961 på besvär av Svenska motorklubbens kristianstadsavdelning 232

Zusammenfassung

Über die Polizeigewalt und ihre Schranken

Übertragung von Advokat Dr. Jur. Ernst Baburger

Vorliegende Arbeit behandelt durchgehend das materielle Polizeiverwaltungsrecht. Der Begriff der Polizei umfasst in der Darstellung den Zweig der öffentlichen Verwaltungstätigkeit, der die Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung und Sicherheit sowie mit Hilfe der staatlichen Zwangsmittel die Abwehr von Gefahren, die diesen Ordnungs- und Sicherheitszustand bedrohen, zur Aufgabe hat. Der Begriff kommt dabei in zwei Bedeutungen, einer engeren und einer weiteren, zur Anwendung. In der engeren Bedeutung umfasst er die Tätigkeit, die den allgemeinen Polizeiorganen obliegt, d.h. den regionalen und lokalen Polizeibehörden und dem Polizeipersonal nach den Generalklauseln in den für Polizeibehörden und Personal geltenden Instruktionen. In weiterem Sinne umfasst der Polizeibegriff auch den Schutz gegen die Gefahren, die in verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung vorliegen und der durch besondere Verfassungen geregelt ist. Diese spezialgeregelte Tätigkeit umfasst solche Gebiete wie das Bau- und Brandwesen, den allgemeinen Gesundheitszustand, das Verkehrswesen, die zivile Verteidigung, den Natur- und Tierschutz.

Hauptgegenstand der Abhandlung sind gewisse zentrale Problemstellungen in bezug auf die polizeirechtliche Machtlehre. Was — abgesehen von dem Gefahrenmoment — zunächst die Tätigkeit der Polizeiorgane von den beiden anderen Hauptzweigen der Verwaltung, dem Sozialrecht und der Wirtschaftsverwaltung, unterscheidet, ist die Art der Befehls- und Zwangsgewalt den Mitbürgern gegenüber, womit die Polizeiorgane zur Durchführung ihrer Aufgaben ausgerüstet sind, sowie der Eingriff in die Rechts- und Freiheitssphäre des einzelnen, den die Machtausübung direkt oder indirekt mit sich führt.

Das hauptsächliche Ziel der Abhandlung ist die Klarlegung und Beleuchtung der grundlegenden Rechtsnormen für das Eingriffsrecht der Polizeiorgane und die prinzipiellen Beschränkungen, die nach geltendem Recht hierfür vorliegen. Diese Beschränkungsprinzipien sind sowoh staatsrechtlicher als verwaltungsrechtlicher Art. Die Abhandlung befasst sich vor allem mit den letztgenannten. Die staatsrechtlichen Beschränkungsnormen, die für die Polizeigewalt gelten, finden sich hauptsächlich in dem Schutz, vomit § 16 der Verfassung (Regierungsform) die Freiheits- und sonstigen staatsbürgerlichen Rechte umgibt. Die prinzipiellen Beschränkungen der polizeirechtlichen Machtausübung, die sich aus diesen und den übrigen staatsbürgerlichen Rechten ergeben, werden in der Abhandlung behandelt.

Die primären und bedeutungsvollsten verwaltungsrechtlichen Beschränkungsprinzipien sind nach Ansicht des Verfassers in erster Linie abzuleiten aus dem allgemeinen Charakter und der Art der Aufgaben, die die Polizeiverwaltung umfasst sowie den Kompetenznormen, die für die verschiedenen Polizeiorgane gelten. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die aus sowchl rechtlichen als praktischen Gesichtspunkten wichtigsten der allgemeinen Beschränkungsprinzipien sich in den Instruktionen und sonstigen Gesetzgebungsakten wiederfinden, die die Tätigkeit der regionalen und lokalen Polizeiorgane und ihre Befugnisse zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung und Sicherheit regeln. Diese Regulierungen bilden den Ausgangspunkt und die hauptsächliche Unterlage für die Untersuchung.

Die Abhandlung ist in ihren Grundzügen folgendermassen gegliedert:

Kapitel I gibt eine übersichtliche Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Polizeibegriffes und der Polizeiverwaltung sowohl auf dem Kontinent als in Schweden. Aus der Untersuchung geht hervor, dass der Begriff der Polizei und der Polizeiverwaltung in Schweden und überhaupt in Norden im grossen gesehen den gleichen Entwicklungsverlauf gehabt hat wie auf dem Kontinent, obwohl die Tendenzen zum Polizeistaat, die zeitweise hervorgetreten sind, in der staats- und verwaltungsrechtlichen Entwicklung keine merkbaren Spuren hinterlassen haben.

In Kapitel II wird der Inhalt des materiellen Polizeibegriffes in der ausgedehnten Bedeutung, in dem er in der Abhandlung verwendet wird, behandelt. In diesem Abschnitt werden verschiedene Abgrenzungs- und systematische Probleme behandelt wie die Grenzziehung zwischen der Polizeiverwaltung auf der einen sowie dem Sozial- und Wirtschaftsverwaltungsrecht auf der anderen Seite. Dabei werden die Faktoren angegeben, die nach der Meinung des Verfassers in erster Linie die unterscheidenden Kriterien auf dem Gebiet der polizeilichen Tätigkeit angeben, sowie die wichtigsten prinzipiellen Unterschiede zwischen den Funktionen des Polizei- und des Sozialrechts.

Die systematischen Probleme, die berührt werden, behandeln die Einteilungsgrundlage für die Tätigkeit der allgemeinen Polizeiorgane nach der Generalklausel sowie die Systematisierung des heterogenen und äusserst umfassenden Rechtsmaterials, das die Grundlage für die machtpolitische Tätigkeit der speziellen Polizeiorgane bildet.

Kapitel III enthält eine übersichtliche Darstellung der gegenwärtigen Polizeiorganisation sowie der Organisation nach der von der Staatsgewalt 1962 und 1963 beschlossenen Reform durch die der Staat das Polizeiwesen im übernahm. Diese tritt im Kraft am 1. Januar 1965 und bedeutet eine durchgreifende Umgestaltung der gegenwärtigen Organisation sowohl auf lokaler als zentraler Ebene.

In Kapitel IV werden die allgemeinen Schutzfunktionen der Polizeiorgane behandelt. Der wirkliche Inhalt des Ausdruckes »allgemeine Ordnung und Sicherheit» in den Generalklauseln für die Tätigkeit der regionalen und lokalen Polizeiorgane wird eingehend untersucht. Unter den besondere Fragen, die in diesem Abschnitt behandelt werden, sind zu erwähnen der polizeirechtliche Schutz gegen Immissionen, die Bedeutung ungeschriebener Normen für den Ordnungs- und Sicherheitsbegriff sowie die Elastizität des Ordnungsbegriffes, wobei vergleichende Untersuchungen gemacht werden mit den entsprechenden Generalbevollmächtigungen auf dem Rechtsgebiet der Spezialpolizei, insbesondere der Generalklausel der Gesundheitspolizei.

In Kapitel V wird der Begriff »allgemein» in der polizeirecht-

lichen Generalklausel untersucht, wobei Vergleiche gezogen werden u.a. mit dem Öffentlichkeitsrequisit in der Spezialverfassung, die die allgemeine Ordnung regelt (allgemeiner Ordnungs-Erlass). Weiterhin wird das Veröffentlichungsrecht betr. der Befugnisse der Polizeibehörden nach § 8 der genannten Ordnung behandelt. Daneben werden Spezialfragen betr. des Öffentlichkeitsrequisits der Generalklausel behandelt. So wird die Frage behandelt, inwieweit diese Schutz gegen private Interessen bietet, sowie zum Eingreifen zwecks Sicherstellung privater Rechtsansprüche berechtigt oder gegen die Gefahren, die der Einzelne für seine eigene Interessensphäre hervorruft. Das Kapitel schliesst mit einer übersichtlichen Darstellung der verschiedenen Bedeutungen, in denen der Allgemeinbegriff in verschiedenen Verfassungen verwendet wird.

Kapitel VI behandelt den allgemeinen Charakter und die Beschaffenheit des für das Eingriffsrecht der Polizeiorgane konstitutiven Gefahrenbegriffs. Dabei werden u.a. die Qualifikationsforderungen in bezug auf das Gefahrenrisiko, die mit Stütze der polizeilichen Generalklausel aufgestellt werden müssen, untersucht.

In Kapitel VII werden die Begrenzungen der Machtausübung, die sich aus den allgemeinen Prinzipien für die sachliche Kompetenzverteilung ergeben, untersucht. Unter den besonderen in diesem Abschnitt behandelten Fragen sind zu nennen das Kompetenzverhältnis zwischen den allgemeinen Polizeiorganen und die Zuständigkeitsgebiete der Vollstreckungs- und Militärbehörden. Eine andere Problemstellung gilt den Möglichkeiten polizeirechtliche Sanktionen als Druckmittel für die Durchsetzung von Zahlungsansprüchen einzusetzen. Diese Untersuchung umfasst sowohl direkte als insbesondere indirekte Zwangsmittel (Strafen, Bussen und Sicherstellungen).

In Kapitel VIII werden die für das Eingriffsrecht der Polizeiorgane grundlegenden Bedarfs- und Proportionalitätsprinzipien zum Gegenstand einer näheren Untersuchung gemacht. Ausserdem werden gewisse damit zusammenhängende Probleme behandelt.

In Kapitel IX werden die Einschränkungen der polizeirechtlichen Gewaltausübung, die sich aus den staatsbürgerlichen Frei-

heits- und anderen Rechten sowie anderweitigen gesetzlichen Bestimmungen ergeben behandelt. Die Darstellung wird eingeleitet mit einer Uebersicht der genannten Rechte. Eine eingehende Untersuchung wird den Befugnissen der Polizei gewidmet nach § 12 der allgemeinen Polizeiinstruktion denjeningen, der stört oder eine Gefahr für die allgemeine Ordnung und Sicherheit bildet, in Verwahr zu nehmen. Weiter wird das Kompetenzverhältnis zwischen diesem Rechtsinstitut sowie den provisorischen administrativen und strafrechtlichen Freiheitsentziehungen erörtert.

Was schliesslich die Begrenzungen anlangt, die sich aus anderen gesetzlichen Bestimmungen als denen, die die staatsbürgerlichen Freiheits- und sonstigen Rechte zum Gegenstand haben, ergeben, so wird in der Abhandlung zunächst die Frage untersucht, welchen Einfluss die Verordnungen auf dem spezialpolizeilichen Gebiet im Prinzip auf das Eingriffsrecht der allgemeinen Polizeiorgane nach der instruktionellen Generalklausel haben. Daneben wird der Inhalt des Satzes »lex specialis legi generali derogat» behandelt, das heisst dass einer der speziellen Regel der Vortritt vor der mehr allgemeinen gebührt, und die allgemeinen Voraussetzungen für die Anwendung dieses Satzes auf die verschiedenen Spezialregelungen angegeben.

Pris hft. 30:—